

9. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES. CONSORCIOS DE ZONAS FRANCAS

Naturaleza jurídica de los contratos de adquisición de dos concesiones mineras sucritos entre el Consorcio de Zona franca de Vigo y las entidades titulares de dichos derechos, para la construcción de un polígono industrial. Caracterización de los mismos como contratos administrativos especiales, por satisfacer de forma directa o inmediata la finalidad de fomento que es competencia específica de los Consorcios de Zona Franca*.

ANTECEDENTES

1. En el escrito de consulta se hace constar lo siguiente:

«A finales del pasado año la Abogacía del Estado en Pontevedra remitió al Consorcio de la Zona Franca de Vigo, a petición de éste, informe en el que examinaba la naturaleza de determinados contratos concertados por aquel organismo para la adquisición de bienes inmuebles con destino a la construcción de un polígono industrial en la localidad de Salceda de Caselas (Pontevedra).

Dicho informe sostuvo que la naturaleza jurídica que legalmente correspondía a tales contratos era la de contratos administrativos especiales, en el sentido definido por el artículo 5.2.b) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, lo que comportaba la posibilidad de acordar su resolución por desistimiento unilateral de la administración contratante, al amparo del artículo 8.3.b) de la misma disposición.

Incoado el correspondiente expediente de resolución, y acordada como medida cautelar la suspensión temporal de la vigencia de tales contratos, los contratistas formularon oposición a la resolución pretendida, invocando en sus respectivos escritos de alegaciones que la naturaleza de los contratos descritos era la de contratos privados de la Administración, lo que impediría la resolución del vínculo por decisión unilateral de aquélla.

* Dictamen de la Abogacía General del Estado de 6 de mayo de 2005 (ref.: A. G. Servicios Jurídicos Periféricos 4/05). Ponente: Raquel Ramos Vallés.

Solicitado nuevo informe de la Abogacía del Estado, que no halló fundadas en Derecho las alegaciones de los interesados, el Consorcio vigués se dispone a acordar la resolución de los contratos y elevar el asunto al Consejo de Estado, para que éste emita su preceptivo dictamen.

A fecha de hoy, no obstante, ha tenido entrada en la Abogacía del Estado una nueva solicitud de informe en relación con una reclamación administrativa previa a la vía judicial civil presentada por los contratistas solicitando del organismo vigués la declaración de la naturaleza privada de los contratos suscritos, así como su validez y eficacia.»

2. El escrito de consulta concluye solicitando la emisión de informe en los siguientes términos:

«Ante la complejidad de la cuestión suscitada, la cuantía de los intereses económicos en presencia y el que se reputa interés general insito en su esclarecimiento, este Servicio Jurídico entiende necesaria la elevación de consulta a la Abogacía General del Estado, al amparo del artículo 27 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, en torno a la cuestión de la naturaleza jurídica de tales contratos y, en particular, a su calificación como contratos administrativos especiales.

[...]

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Se solicita informe, al amparo de lo dispuesto en el artículo 27 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, acerca de la naturaleza jurídica de los dos contratos celebrados con fecha de 21 de noviembre de 2003 entre el Consorcio de la Zona Franca de Vigo y las entidades «X» e «Y», en virtud de los cuales las referidas sociedades transmitieron al Consorcio de la Zona Franca de Vigo los derechos de sendas concesiones mineras situadas en el término municipal de Salceda de Caselas (Pontevedra), para la construcción de un polígono industrial en dicho término municipal.

La determinación de la naturaleza jurídica correspondiente a dichos contratos exige una previa delimitación de su contenido obligacional.

A tal respecto cabe señalar que, de la documentación que se acompaña al escrito de consulta (informe de la Abogacía del Estado en Pontevedra, y escritos de alegaciones y de reclamación previa a la vía judicial civil formulados por las entidades transmitentes), se desprende que, mediante los contratos en cuestión, «X» e «Y» transmitieron los derechos de dos concesiones mineras de su titularidad al Consorcio de la Zona Franca de Vigo a cambio de un precio pactado parte en dinero (del que, a su vez, una parte se entregó al tiempo del otorgamiento de la escritura pública y el

9 resto se acordó pagar de forma aplazada, concretamente el día 10 de enero de 2004), y parte en especie, al obligarse el Consorcio a entregar a las entidades transmitentes una determinada superficie de terrenos urbanizados en el polígono industrial proyectado, en el plazo máximo de tres años desde la fecha del otorgamiento de la escritura pública.

Delimitado en los términos anteriores el contenido obligacional de los contratos objeto de consulta, este Centro Directivo comparte la calificación jurídica que la Abogacía del Estado en Pontevedra atribuyó a los mismos en el informe en su día evacuado. Efectivamente, se trata de contratos mixtos o complejos, pues a la transmisión de bienes inmuebles (las concesiones mineras que, conforme al art. 334.10 del Código Civil, tienen la consideración de bienes inmuebles por analogía) a cambio de un precio, parte al contado, parte aplazado, que constituye una compraventa inmobiliaria ordinaria, se yuxtapone una permuta de un bien presente (los derechos de concesiones mineras) por una cosa futura (los terrenos urbanizados en el polígono industrial de futura construcción).

II. Sentada la anterior conclusión, con arreglo a la cual los contratos que se examinan serían, por razón de su contenido obligacional, contratos mixtos o complejos, procede examinar su naturaleza jurídica pública o privada, de la que depende el régimen jurídico que les sea aplicable.

Es en este punto en el que se suscita discrepancia entre las entidades transmitentes y el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, quien se adhiere a la posición manifestada a este respecto por la Abogacía del Estado en Pontevedra. Así, las sociedades transmitentes consideran que los contratos en su día suscritos son contratos privados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), lo que excluye la posibilidad de aplicar las prerrogativas exorbitantes que asisten a las Administraciones Públicas en el ámbito de la contratación administrativa. Por el contrario, el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, de acuerdo con el criterio manifestado por la Abogacía del Estado en Pontevedra, entiende que los contratos en cuestión son contratos administrativos especiales [art. 5.2.b) del TRLCAP], pues con ellos se pretende satisfacer una finalidad pública vinculada a las específicas competencias que la normativa aplicable atribuye al Consorcio, circunstancia esta (carácter administrativo especial de los contratos) que permitiría al Consorcio hacer uso de las prerrogativas exorbitantes establecidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, y concretamente, de la facultad de desistimiento unilateral de los contratos.

Pues bien, examinada la documentación que se acompaña, este Centro Directivo considera que los contratos de continua referencia tienen carácter jurídico-público, es decir, que se trata de contratos administrativos y no de contratos privados, y ello con base en las consideraciones que seguidamente se exponen.

1. Inclusión del Consorcio de la Zona Franca de Vigo en el ámbito de aplicación subjetiva del TRLCAP 9

Como cuestión previa al examen del carácter administrativo o privado de los contratos suscritos entre el Consorcio de la Zona Franca de Vigo y las entidades «X» e «Y» resulta preciso abordar la naturaleza jurídica del referido Consorcio, pues de la misma depende su sujeción o no, en materia de contratación, a los preceptos del TRLCAP.

El artículo 1 del TRLCAP, que delimita el ámbito de aplicación subjetiva de la Ley, dispone en su apartado 3 lo siguiente:

«Deberán asimismo ajustar su actividad contractual a la presente Ley [...] las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, siempre que en aquéllas se den los siguientes requisitos:

a) Que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

b) Que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras entidades de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público.»

El Consorcio de Zona Franca de Vigo es una entidad jurídico-pública integrada mayoritariamente por representantes de la Administración General del Estado y de la Administración Local, con personalidad jurídica propia e independiente de aquéllas, y a la que se encomienda la gestión de la Zona Franca y, como posteriormente se indicará, el ejercicio de actuaciones de fomento propias de las Administraciones Públicas que lo integran. En consecuencia, dicho Consorcio se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación subjetiva del TRLCAP, al reunir los requisitos previstos en el artículo 1.3 de dicho texto legal; efectivamente:

– Es una entidad de Derecho público, en cuanto personificación jurídico-pública creada por norma jurídica de la Administración del Estado (Decreto de 20 de junio de 1946).

En este sentido, y con cita de los anteriores informes de 25 de septiembre de 1985 (ref.: A. H. Secretaría General Técnica 47/85), 1 de marzo de 1996 (ref.: A. E. H. Secretaría de Estado de Hacienda 1/96), y 31 de julio de 1998 (ref.: AEH-AEAT 3/98), el informe de este Centro Directivo de 21 de mayo de 2004 (ref.: A. G. Servicios Periféricos 2/04), consideraba que los Consorcios de Zona Franca han de conceptuarse como corporaciones jurídico-públicas, al concurrir en ellos las notas características de este tipo de corporaciones, estando integrados, además, por expresa dispo-

9 sición legal [art. 2.1.g) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria] en el denominado «sector público estatal», con sometimiento a los preceptos de la citada LGP que le resulten de aplicación, así como al control de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas.

– Tiene personalidad jurídica propia, tal y como se establece en el artículo 5.2 de su Estatuto, aprobado por Orden de 24 de julio de 1951, en la redacción dada por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 11 de mayo de 1998, a cuyo tenor «el Consorcio de la Zona Franca de Vigo tiene personalidad jurídica y, por lo tanto, plena capacidad para realizar cuantos actos sean necesarios para el desenvolvimiento y logro de su objeto [...]», si bien «[...] constituye una Entidad independiente de los Organismos cuyos representantes lo integran» (art. 8 de su Estatuto).

– Es una Entidad vinculada o dependiente de las Administraciones Públicas que lo constituyen. El artículo quinto del Decreto de 20 de junio de 1947, de creación de la Zona Franca de Vigo y de constitución del Consorcio de dicha Zona Franca dispuso que «el funcionamiento de la Zona Franca de Vigo se ajustará, bajo la dependencia exclusiva del Ministerio de Hacienda, a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley de once de junio de mil novecientos veintinueve; del Reglamento aprobado por Real Decreto de veintidós de julio de mil novecientos treinta y demás disposiciones complementarias». En términos análogos se expresa el artículo 5 del Estatuto del Consorcio, que en la redacción dada por la Orden de 11 de mayo de 1998 dispone que «El objeto del Consorcio es el establecimiento y explotación de la Zona Franca de Vigo, con arreglo al Decreto 20 de junio de 1947, de creación de la Zona Franca de Vigo y disposiciones complementarias, ajustándose su funcionamiento, bajo la dependencia exclusiva del Ministerio de Economía y Hacienda, a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley de 11 de junio de 1929, en el Reglamento aprobado por Real Decreto de 22 de julio de 1930, y demás disposiciones complementarias».

– Reúne los requisitos previstos en los apartados *a)* y *b)* del artículo 1.3 del TRLCAP pues, habiendo sido creada para satisfacer necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil (la gestión de la Zona Franca de Vigo y la función de fomento de actividades propias de las Administraciones Públicas consorciadas, a la que posteriormente se aludirá), está mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas que lo constituyen (art. 17 de su Estatuto), su gestión se halla sometida a un control por parte de éstas (art. quinto del Decreto de 2 de julio de 1947, antes citado, y artículo 5.1 de su Estatuto), y sus órganos de dirección están compuestos por miembros mayoritariamente nombrados por dicha Administraciones territoriales (*vid.* artículo segundo del Decreto de 2 de julio de 1947 y artículo 2 de su Estatuto). Concurren en el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, en suma, todos los requisitos que el apartado 3.b) del artículo 1 del TRLCAP exige de forma disyuntiva.

A tenor de lo expuesto hay que concluir que el Consorcio de la Zona Franca de Vigo se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación subjetiva del TRLCAP y que, dada su condición de entidad de derecho público, se cumple el primero de los requisitos necesarios para la calificación de un contrato como administrativo, cual es la presencia o intervención en el mismo de una Administración Pública.

Sentada la conclusión anterior, procede examinar qué naturaleza jurídica corresponde, conforme a lo dispuesto en el TRLCAP, a los contratos de transmisión de derechos de concesiones mineras a los que se refiere el presente informe.

2. Carácter administrativo especial de los contratos en su día suscritos, por su vinculación a una finalidad pública de la específica competencia del Consorcio de la Zona Franca de Vigo.

El artículo 5 del TRLCAP clasifica los contratos de las Administraciones Públicas –como ya hiciera el artículo 4, regla 2.ª, de la derogada Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril (LCE), y el artículo 7 del Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento General de Contratación del Estado (RCE)–, en contratos privados o administrativos, regulando, como modalidad o subtipo de estos últimos, los contratos administrativos especiales. En concreto, el artículo 5 del TRLCAP dispone lo siguiente:

«1. Los contratos que celebre la Administración tendrán carácter administrativo o carácter privado.

2. Son contratos administrativos:

a) Aquéllos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de consultoría, asistencia o de servicios [...].

b) Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una Ley.

3. Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados y en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades corporales y valores negociables [...].»

Con arreglo al precepto que acaba de transcribirse son contratos administrativos no sólo los enumerados en su apartado 2.a) –contratos de obras, gestión de servicios públicos, suministro, consultoría y asistencia o servicios–, sino también los contratos de objeto distinto a los indicados cuando: 1) resulten vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante; 2) satisfagan de forma directa e inmediata una finali-

9) dad pública de la específica competencia de dicha Administración; y 3) así lo declare una Ley.

Cabe señalar que este criterio de distinción entre contratos privados y administrativos que recoge el artículo 5 del vigente TRLCAP coincide con el que ha venido manifestando la jurisprudencia y la doctrina más autorizada, que han fundamentado la delimitación del contrato administrativo frente al contrato privado en el criterio de la vinculación del contrato a un servicio público, entendida esta última expresión no en un sentido estricto que la circunscribiría a una determinada forma de la actividad administrativa (diferenciada de la actividad de policía y de la de fomento), sino en su acepción más amplia, como equivalente a cualquier actividad que, por considerarse de realización necesaria para la satisfacción de un interés público, esté atribuida a la Administración como competencia propia ejercitable mediante funciones que le son peculiares.

Así, aunque referida a la contratación de las Corporaciones Locales, puede citarse al respecto, por el alcance general de su doctrina, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1990 (Ar. 8400), en cuyo fundamento de derecho segundo se declara lo siguiente:

«Como dice nuestra sentencia de 13 de febrero de 1990, es doctrina reiterada de este Tribunal –Sentencias de su Sala 1.ª de 11 de mayo de 1982, 30 de octubre y 16 de noviembre de 1983, 30 de abril de 1985, 14 de marzo, 30 de abril y 3 de octubre de 1986, 9 de octubre de 1987 y 11 de julio de 1988, entre otras; y de esta Sala de 23 de mayo y 7 de noviembre de 1988 y 28 de junio, 17 y 24 de junio de 1989, también entre otras–, la que para distinguir entre los contratos privados y los administrativos, prescindiendo del tradicional criterio de las cláusulas exorbitantes o derogatorias del derecho común, hay que atender básicamente al objeto o visión finalista del negocio, de suerte que una relación jurídica concreta ofrecerá naturaleza administrativa cuando ha sido determinada por la prestación de un servicio público, entendiendo este concepto en su acepción más amplia para abarcar cualquier actividad que la Administración desarrolle como necesaria para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia y por lo mismo correspondiente a sus funciones peculiares; [...] ya que, como señala nuestra sentencia de 29 de diciembre de 1986, cuando se trata de prestar un servicio de la competencia de la Administración, la naturaleza administrativa del contrato es indudable, y la jurisprudencia reconoce naturaleza administrativa a todos los contratos celebrados por la Administración cuya finalidad sea la satisfacción directa o indirecta de una necesidad pública de su competencia [...]»

El anterior criterio jurisprudencial coincide con el adoptado por el Consejo de Estado. Así, en el dictamen núm. 378/93, de 20 de mayo de 1993, el Alto Cuerpo Consultivo dice:

«[...] la segunda cuestión, no menos relevante que la anterior, es si debe conceptuarse como un contrato privado de la Administración, o si, por el contrario, es un contrato administrativo, regulado o no –esto es

otra cuestión— en la legislación general sobre contratación administrativa. Es elemento clave a estos efectos, según la regla del artículo 4.2.^a de la LCE (y su correlativa norma reglamentaria), el criterio cualificador de la vinculación (o no) al desenvolvimiento regular de un servicio público. La doctrina y la jurisprudencia son coincidentes en que la referencia al servicio público no debe entenderse en un sentido rigurosamente técnico, sino genérico, en cuanto denota una conexión genérica, aunque sea instrumental, con el ejercicio de una función pública [...]»

En el dictamen núm. 1100/1995, de 11 de octubre de 1995, el Consejo de Estado señala lo siguiente:

«La Ley de Contratos de 8 de abril de 1965 y la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas —que deroga la anterior— adoptan un criterio tradicional que viene a distinguir entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración, adoptando para calificar los primeros dos reglas: una, que se refiere al objeto del contrato; y otra, referida al giro o tráfico propio de la Administración contratante, para satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la competencia de aquella o por declararlo así una Ley.

La reforma de la Ley de Contratos del Estado por Ley de 17 de marzo de 1973 introdujo una triple categoría que distinguía entre contratos administrativos típicos, contratos administrativos especiales o innominados y contratos privados de la Administración. La primera categoría tenía por objeto directo e inmediato obras, servicios o suministros públicos; la segunda aquellos que, teniendo cualquier otro objeto, se consideran de carácter “administrativo” ya por declaración expresa de una Ley, por estar directamente vinculados al desenvolvimiento regular de un servicio público, o por revestir la actividad características intrínsecas que hiciesen precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato; y, en último lugar, los contratos que no tenían carácter administrativo por no incluirse en las categorías anteriores y que eran los contratos privados de la Administración (art. 4 LCE).

Tras la referida reforma legislativa se produjo el fenómeno de expansión del carácter administrativo de los contratos de la Administración, a partir de los denominados contratos “especiales” que, aun no siendo administrativos por razón de su objeto, podrían serlo en atención a su finalidad (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de diciembre de 1985, 8 de marzo de 1986 y 19 de mayo de 1986).

La nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995, de 18 de mayo, se inscribe en el marco del criterio tradicional expuesto.

[...]

Contratos administrativos y contratos privados poseen, como afirma la jurisprudencia, “una común plataforma sustentadora constituida por la elaboración iuscivilística del contrato” (Sentencias de 11 de mayo de 1982 y 7 de noviembre de 1983), configurándose como “administrativos” aquellos contratos en que su modulación respecto del Dere-

cho común alcanza cierta intensidad. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al amparo del artículo 3.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ha venido progresivamente reconociendo una ampliación del espectro de la contratación administrativa. En efecto, el precepto de la referida Ley establece que la Jurisdicción Contencioso-administrativa conocerá de los asuntos que se susciten en relación con los contratos celebrados por la Administración Pública, “cualquiera que fuese su naturaleza jurídica”, “cuando tuvieran por finalidad obras y servicios públicos de toda especie”.

Este criterio –de virtualidad eminentemente procesal– ha servido de fundamento a la progresiva *vis expansiva* del carácter administrativo de los contratos de la Administración. Ciertamente, la jurisprudencia ha perfilado un criterio “finalista” o “teleológico” en orden a la calificación de los contratos que propugna atender al objeto y finalidad de los mismos, de tal forma que la adscripción de un contrato a un fin de “interés público” pueda comportar su calificación como “administrativo” (Sentencias de 16 de mayo de 1953, 15 de junio de 1972, 27 de junio de 1977, 29 de mayo de 1979 y 16 de diciembre de 1980), siempre que dicho fin se incorpore como causa del contrato.

De este modo, la virtualidad del criterio teleológico es determinante para la jurisprudencia, pudiéndose otorgar a un contrato –no típico– la calificación de “administrativo” cuando se dirija a la satisfacción de un fin público que se erige en causa y, consecuentemente, en elemento esencial del mismo.»

En el mismo sentido se expresa el Consejo de Estado en el dictamen núm. 243/1998, de 23 de julio.

Cabe añadir que también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se atiene, como no podía ser de otra forma, al referido criterio jurisprudencial de distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración, que aplica en los informes 5/96, de 7 de marzo, 3/00, de 30 de abril, 67/99, de 6 de julio de 2000 y 8/02, con cita de los informes 42 y 47/01, ambos de 30 de enero de 2002. En el citado informe 8/02 la Junta Consultiva de Contratación Administrativa declara:

«Finalmente y, por último, ha de hacerse referencia a la numerosa jurisprudencia –SSTS, entre otras, de 15 de junio de 1976, 28 de noviembre de 1981, 30 de octubre de 1990, 4 de mayo y 9 de junio de 1994–, en las que se califica el contrato como público y se descarta su carácter privado cuando el contrato se dirige a satisfacer un fin público, incluyendo dicho fin público en la causa del contrato. En particular, la STS de 30 de octubre de 1990 declara que “una relación jurídica concreta ofrecerá naturaleza administrativa cuando ha sido determinada por la prestación de un servicio público, entendiéndose este concepto en su acepción más amplia por abarcar cualquier actividad que la Administración desarrolle como necesaria para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia y por lo mismo correspondiente a sus funciones particulares”.»

Pues bien, a la vista de lo anterior, considera este Centro Directivo que los negocios jurídicos en cuya virtud se acordó la transmisión de las dos concesiones mineras en favor del Consorcio de la Zona Franca de Vigo para la construcción de un polígono industrial han de caracterizarse como contratos administrativos especiales, ya que quedan comprendidos en el apartado 2.b) del artículo 5 del TRLCAP: efectivamente, se trata de contratos de objeto distinto a los enumerados en el apartado 2.a) del citado precepto, y es clara su vinculación directa e inmediata a una finalidad pública (los derechos de concesiones mineras se adquieren para la construcción de un polígono industrial por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, en ejecución de la función de fomento que legalmente se atribuye al mismo); dicho en otros términos, se trata de contratos caracterizados «por satisfacer de forma directa e inmediata una finalidad pública de la específica competencia» del Consorcio de la Zona Franca de Vigo.

La concurrencia de este último requisito (vinculación de los contratos a una finalidad pública de la específica competencia del Consorcio) requiere un análisis más detallado, pues, por una parte, es el presupuesto que permite caracterizar los contratos que se examinan como contratos administrativos especiales y, por otra parte, a la concurrencia de dicho requisito se oponen las entidades transmitentes tanto en sus escritos de alegaciones como en la reclamación previa a la vía judicial civil formulada.

El artículo 5.1 del Estatuto del Consorcio de la Zona Franca de Vigo le atribuyó, en su redacción originaria, la función de «explotación de la expresada Zona Franca». La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 11 de mayo de 1998 dio nueva redacción al citado artículo 5, que pasó a disponer lo siguiente:

«El objeto del Consorcio es el establecimiento y explotación de la Zona Franca de Vigo, con arreglo al Decreto de 20 de junio de 1947, de creación de la Zona Franca de Vigo y disposiciones complementarias, ajustándose su funcionamiento, bajo la dependencia exclusiva del Ministerio de Economía y Hacienda, a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley de 11 de junio de 1929, en el Reglamento aprobado por Real Decreto de 22 de julio de 1930, y demás disposiciones complementarias.

Asimismo, podrá promover, gestionar y explotar, en régimen de derecho privado, directamente o asociado a otros organismos, todos los bienes, de cualquier naturaleza integrantes de su patrimonio, y situados fuera del territorio de la Zona Franca que le pudieran pertenecer en virtud de cualquier título admisible en derecho, con el fin de contribuir al desarrollo y dinamización económica y social de su área de influencia.»

La Orden de 11 de mayo de 1998 amplió, en suma, el ámbito competencial propio del Consorcio de la Zona Franca de Vigo incluyendo entre sus funciones, además de la explotación y gestión de la Zona Franca, «la

9 promoción, gestión y explotación, en régimen de derecho privado», de cualesquiera bienes de su patrimonio situados fuera del territorio de la Zona Franca, «con el fin de contribuir al desarrollo y dinamización económica y social de su área de influencia».

Con posterioridad, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 80, bajo la rúbrica «Medidas de modificación y adaptación del régimen jurídico de los Consorcios de la Zona Franca constituidos con arreglo al Real Decreto-Ley de 11 de junio de 1929, de Bases de Puertos, Zonas y Depósitos Francos», dispuso lo siguiente:

«1. A los Consorcios de la Zona Franca constituidos con arreglo al Real Decreto-Ley de 11 de junio de 1929 les será de aplicación la disposición adicional décima, apartados 1 y 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Estos Consorcios realizarán principalmente la gestión de la Zona Franca así como actividades de fomento propias de las Administraciones territoriales que los integran. El régimen fiscal que corresponde a éstos Consorcios es el de las Administraciones públicas territoriales que en ellos participan.

[...]»

El citado precepto cuenta con el precedente de la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 1990, que dispuso que «Los Consorcios que administran las Zonas Francas, de acuerdo con su específica normativa, podrán promover, gestionar y explotar los bienes integrantes de su patrimonio, adquiridos por cualesquiera títulos admisibles en Derecho, directamente o asociados con otros Organismos, para contribuir a la dinamización económica de su respectiva área de influencia». Si bien dicha disposición fue declarada inconstitucional y nula en la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1996, de 1 de febrero, por aplicación de la doctrina constitucional relativa a la necesidad de circunscribir las Leyes de Presupuestos Generales del Estado al contenido material que les es propio, constituye un antecedente normativo de singular trascendencia en tanto explicita la voluntad del legislador de ampliar el ámbito competencial propio de los Consorcios de Zona Franca a funciones de promoción o fomento de actuaciones tendentes a dinamizar la economía de sus respectivas áreas de influencia, finalidad de interés general que, tras la declaración de inconstitucionalidad operada por la sentencia 16/1996, antes citada, reitera el legislador en el artículo 80 de la Ley 50/1998.

Esta misma finalidad de interés general (fomento o promoción de actuaciones dinamizadoras de la economía de la zona de influencia de los Consorcios de Zonas Francas) se explicita nuevamente por el legislador en el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 1/1999, de 23 de diciembre, de adecuación del recurso previsto en el párrafo 3.º de la base 9.ª del Real

Decreto-Ley de 11 de junio de 1929, de bases de puertos, zonas y depósitos francos, al sistema tributario vigente, a cuyo tenor: **9**

«Del importe total del recurso correspondiente al Consorcio de la Zona Franca se empleará como máximo el 25 por 100 para los gastos de funcionamiento del mismo. El resto se destinará a inversiones en la zona franca y a las actividades de fomento propias de las Administraciones territoriales que integran los Consorcios de las Zonas Francas.»

Resulta evidente, en consecuencia, que –con el precedente de la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 4/1990, de 29 de junio–, desde la promulgación de la Ley 50/1998 constituye función específica de los Consorcios de las Zonas Francas no sólo la gestión de la correspondiente Zona Franca, sino también el desarrollo de «actividades de fomento propias de las Administraciones territoriales que los integran». Y tal actividad de fomento tiende necesariamente a satisfacer una finalidad de interés general que permite calificar los contratos celebrados en ejecución o desarrollo de la misma como contratos administrativos especiales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2.b) del TRLCAP.

Conviene recordar en este punto que, a efectos de delimitar la naturaleza jurídica de los contratos de la Administración, la noción de servicio público es un concepto genérico en el que se integran distintos tipos de actuaciones administrativas (la de fomento, la de policía y la de servicio público *stricto sensu*), que tienen en común la existencia de una finalidad de interés general que con ellas se pretende satisfacer. En consecuencia, siendo la actividad de fomento una modalidad de actuación administrativa dirigida, en cuanto a tal, a la satisfacción del interés general, los contratos que, con un objeto distinto al definido en el artículo 5.2.a) del TRLCAP (ejecución de obras, gestión de servicios públicos, realización de suministros, consultoría y asistencia o servicios), suscriban los Consorcios de las Zonas Francas en desarrollo de esa función de fomento que legalmente les ha sido atribuida han de considerarse «vinculados al tráfico o giro» del Consorcio contratante, «por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de su específica competencia», correspondiendo a tales contratos la calificación de contratos administrativos especiales [art. 5.2.b) del TRLCAP].

En otras palabras, si la legislación aplicable en materia de contratación [el art. 5.2.b) del TRLCAP] atribuye carácter administrativo especial a los contratos de naturaleza distinta a la expresada en el apartado a) del citado precepto, cuando dichos contratos estén vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, habrá que concluir que tienen carácter administrativo especial los contratos celebrados por los Consorcios de las Zonas Francas en ejecución de la función de fomento que, por disposición legal (art. 80 de la Ley 50/1998) constituye una finalidad pública de la específica competencia de tales Consorcios.

9 Pues bien, tal es el caso de los contratos de transmisión de derechos de concesiones mineras a los que se refiere la presente consulta. Dado que la adquisición de dichas concesiones tuvo la finalidad de permitir la construcción, por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, de un polígono industrial en el término municipal en el que dichas concesiones se ubicaban, se trata de actuaciones que necesariamente se incardinan, por razón de la finalidad a la que habrían de destinarse los inmuebles adquiridos, en el ámbito de la actividad pública de fomento o promoción que la legislación vigente atribuye a los Consorcios de las Zonas Francas.

Y hay que señalar en este punto que la futura construcción del polígono industrial en el término municipal en el que se encuentran las concesiones mineras objeto de transmisión constituye la causa de los contratos que se examinan, y que dicha circunstancia era sobradamente conocida por las entidades transmitentes, como se desprende claramente de los términos de los contratos. La construcción de un polígono industrial por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo no constituye, como sostienen las entidades transmitentes, un mero móvil (subjetivo) de una de las partes (el Consorcio) sino la causa (objetiva) de los negocios jurídicos celebrados; efectivamente, es la aprobación del proyecto denominado «Parque Industrial de Salceda» la que motiva el acuerdo de adquisición de las dos concesiones mineras de continua referencia, por la exclusiva razón de encontrarse incluidas en el perímetro demarcado al efecto, y es la construcción del referido parque industrial la causa y razón de ser de los contratos de adquisición de las referidas concesiones, siendo sus titulares plenamente conscientes de que dicha circunstancia (la futura construcción de un parque empresarial) constituía la causa de los contratos celebrados, como lo demuestra el hecho de que una parte del precio de la transmisión consistió precisamente en una superficie de terrenos urbanizados «[...] en el parque empresarial previsto y proyectado por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo».

Constituyendo la causa, en los contratos onerosos, «la prestación o promesa de una cosa o servicio para la otra parte» (art. 1.274 del Código Civil), y vinculándose expresamente una parte de la contraprestación pactada a cargo del Consorcio a la construcción del parque empresarial de continua referencia (entrega de una superficie de terrenos urbanizados de dicho parque empresarial), necesariamente ha de concluirse que dicha circunstancia (la futura construcción del parque empresarial por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo), era conocida por ambas partes al tiempo de la suscripción de los contratos y, en cuanto circunstancia determinante de su celebración, constituye la causa de los contratos que se examinan.

Por lo demás, tampoco cabe sostener, como hacen las entidades transmitentes, que la función de fomento que la normativa vigente atribuye a los Consorcios de las Zonas Franca haya de circunscribirse, en el concreto

Y ello por cuanto que la atribución competencial en materia de fomento que, mediante norma de rango legal (el art. 80 de la Ley 50/1998), se efectúa con carácter general en favor de los Consorcios de las Zonas Francas, prevalece sobre lo dispuesto en la Orden de 11 de mayo de 1998 (que, al modificar el Estatuto del Consorcio de la Zona Franca de Vigo, literalmente se refiere a actividades de «promoción, gestión y explotación, en régimen de derecho privado»), tanto por exigencia del principio de jerarquía normativa como por aplicación del criterio cronológico (*lex posterior derogat anterior*). No tendría sentido entender, en suma, que los Consorcios de las Zonas Francas puedan desarrollar, conforme al artículo 80 de la Ley 50/1998, y, en su caso, a través de contratos administrativos, funciones de fomento propias de las Administraciones Públicas que los integran, pero que dicha posibilidad quede singularmente vedada al Consorcio de la Zona Franca de Vigo, por existir una norma de fecha anterior y de inferior rango (la Orden de 11 de mayo de 1998), que contiene una referencia al ejercicio de actuaciones de promoción, gestión y explotación, «en régimen de derecho privado». Máxime cuando, como se ha indicado, la evolución normativa pone de manifiesto la existencia de una voluntad clara del legislador tendente a la ampliación del ámbito competencial tradicional de los Consorcios de las Zonas Francas (la gestión de las respectivas Zonas Francas), al ejercicio de actividades de fomento propias de las Administraciones que los integran, voluntad proyectada y explicitada por el legislador sobre la generalidad de tales Consorcios.

3. Admisibilidad de que, con arreglo a Derecho, los contratos de compraventa celebrados por las entidades públicas sean contratos administrativos especiales.

No desvirtúa el criterio que aquí se sostiene (carácter administrativo especial de los contratos a los que se refiere la consulta) la circunstancia de que el artículo 5.3 del TRLCAP, al aludir a los contratos privados de la Administración, se refiera a los contratos de compraventa sobre bienes inmuebles, ya que, como se encarga de señalar dicho precepto, ello es para «los restantes contratos celebrados por la Administración», es decir, para los contratos que no estén comprendidos en el apartado 2.b) del artículo 5, por lo que si el contrato de compraventa (y lo mismo puede decirse de los demás contratos que enumera el apartado 3 de dicho precepto) está comprendido en el apartado 2.b), por concurrir alguna de las circunstancias que establece esta norma, dicho contrato de compraventa será administrativo y no privado.

En suma, aunque el TRLCAP aluda, al delimitar los contratos privados, a ciertos contratos como los de compraventa y arrendamiento sobre bienes inmuebles, ello no significa que éstos tengan siempre carácter privado, pues éste será el caso siempre y cuando no reúnan las notas propias de los contratos administrativos; si tales notas están presentes serán con-

9 tratos administrativos de compraventa (*vid.* sentencias del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1980, Ar. 2843; 24 de febrero de 1987, Ar. 3359; 16 de diciembre de 1988, Ar. 10161), de arrendamiento de bienes (sentencias del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1978, Ar. 132; 7 de marzo de 1983, Ar. 1622; 15 de marzo de 1985, Ar. 2824) u otros tipos contractuales propios del Derecho privado como la permuta (sentencia de 13 de julio de 1988, Ar. 6060). En este sentido, y a propósito del contrato de compraventa, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1980 (Ar. 5020) precisa que «si bien es cierto que, en principio, el contrato de compraventa de un bien inmueble por un ente municipal debe considerarse de carácter civil [...], no es menos cierto que cuando el contrato de que se trata tienda a la satisfacción directa e inmediata de una finalidad pública [...] y se integra dicha finalidad en la causa del contrato, debe subsumirse éste dentro de un concepto amplio de obras y servicios públicos».

En igual sentido se ha expresado el Consejo de Estado. En los dictámenes núms. 1100/1995, de 11 de octubre, y 234/1998, de 23 de julio, el Alto Órgano Consultivo declara lo siguiente:

«El contrato de compraventa de bienes inmuebles es un contrato eminentemente civil cuyo régimen jurídico se encuentra disciplinado en los artículos 1.445 y siguientes del Código Civil. No obstante, como se infiere de los artículos 4.2 de la Ley de Contratos del Estado y 7 del Reglamento General de Contratación, su raíz civil no es óbice para una eventual calificación del contrato como “administrativo especial” cuando así lo declare una Ley o la causa del vínculo contractual esté ligada al desenvolvimiento regular de un servicio público o cuando su objeto haga precisa la tutela del interés público. Al socaire de esta previsión, la jurisprudencia, en algún caso, ha venido calificando contratos de compraventa de inmuebles como administrativos especiales en atención al fin público incorporado a la causa del contrato (Sentencias de 15 de junio de 1976 y 28 de mayo y 16 de diciembre de 1980).

Aunque referida a la Administración Local, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1976 califica como “administrativa” una compraventa de terrenos, habida cuenta que, “aun cuando, en principio, estos contratos son civiles [...] sólo en supuestos especiales en que la edificación responda a la concreta y acreditada necesidad general [...] incluyéndose dicho fin público en la causa del contrato como un elemento esencial del mismo” se subsume el vínculo contractual en un supraconcepto de contrato administrativo que abarca figuras distintas de las formas contractuales típicas.

La referida Sentencia de 16 de diciembre de 1980, que confirma el criterio de calificación de un contrato como “administrativo” atendiendo a su finalidad, dice: “En principio el contrato de compraventa de un bien inmueble [...] debe considerarse como de carácter civil”, si bien “[...] cuando el contrato de que se trata tiende a la satisfacción directa e inmediata de una finalidad pública [...] y se integra dicha finalidad en la causa del contrato, debe subsumirse éste dentro de un concepto amplio de obras y servicios públicos.”.

Por otra parte, el Consejo de Estado, en el dictamen núm. 37.513, de 18 de junio de 1971, afirmaba que “la calificación del contrato como de comisión de transporte es compatible, por supuesto, con su naturaleza administrativa”; y lo mismo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su informe núm. 17/70, de 9 de abril de 1970, en el que mantuvo que “en el consorcio forestal se encuentra inmerso un contrato de raíz civil. Este contrato, de evidentes raíces civiles, se transforma en administrativo por la incidencia del servicio público: la repoblación forestal, fin del contrato, es a su vez objeto del servicio público que impulsa y gestiona el Patrimonio Forestal del Estado. Por esta razón el contrato es apartado del Derecho civil y sometido al Ordenamiento jurídico-administrativo”.

En el dictamen núm. 3.086/1998, de 17 de septiembre de 1998, el Consejo de Estado declara lo siguiente:

«En principio, los contratos de arrendamiento de inmuebles tienen la naturaleza de contratos privados de la Administración (art. 5.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas). No obstante, siempre que estos contratos estén vinculados al giro o tráfico de la Administración contratante, o satisfagan de forma directa o indirecta una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, su naturaleza puede ser la de un contrato administrativo especial [véase el artículo 5.2.b) de la Ley 13/1995 citada, y los dictámenes del Consejo de Estado números 1.100/95, de 11 de octubre de 1995, y 2.641/95, de diciembre del mismo año].»

En fin, en el dictamen núm. 2.399/2000, de 28 de septiembre, el Alto Cuerpo Consultivo aplica la misma doctrina respecto a un contrato de arrendamiento, señalando que:

«A la vista de esta previsión (el art. 4 de la LCE), nada impide considerar que el contrato objeto del presente dictamen es un contrato administrativo especial, cuya extinción se rige por normas administrativas. Y ello porque, aun tratándose de un contrato de arrendamiento, está “directamente vinculado al desenvolvimiento regular de un servicio público” como es la asistencia penitenciaria. Subyace en él, de forma inmediata, un interés público; tiene una finalidad pública, como ha exigido tradicionalmente la jurisprudencia.»

A modo de recapitulación, cabe señalar que la circunstancia de que los contratos que se examinan tengan por objeto sendas compraventas de bienes inmuebles, nada obsta a su calificación como contratos administrativos especiales cuando, como exige la jurisprudencia y se desprende de la doctrina del Consejo de Estado, en tales contratos subyazca una finalidad pública. Y tal es el caso de los contratos objeto de consulta, que se encuentran vinculados al ejercicio de la función de fomento legalmente atribuida al Consorcio de la Zona Franca de Vigo que constituye una finalidad pública, a los efectos del artículo 5.2.b) del TRLCAP.

- 9 4. Prevalencia de la calificación que legalmente corresponde a los contratos según su naturaleza intrínseca sobre la denominación dada a los mismos por las partes.

Sentada la conclusión anterior (carácter administrativo especial de los contratos celebrados entre el Consorcio de la Zona Franca de Vigo y las entidades «Y» y «X»), procede examinar los efectos que la falta de mención expresa de dicho carácter administrativo puede llevar aparejada.

El artículo 8, apartado 2, del TRLCAP dispone que:

«En el Pliego de cláusulas administrativas particulares se hará constar:

- a) Su carácter de contratos administrativos especiales.
- b) Las garantías provisionales y definitivas.
- c) Las prerrogativas de la Administración a que se refiere el artículo 59.1.
- d) El alcance de las prórrogas, sin que puedan producirse las mismas por mutuo consentimiento tácito.
- e) Las causas específicas de resolución que se establezcan expresamente.
- f) La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones que puedan suscitarse en relación con los mismos.»

En los contratos a los que se refiere el presente informe no sólo no se han incluido las referidas menciones en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, sino que, al parecer, ni siquiera existen tales pliegos, circunstancias que, en opinión de las entidades transmitentes, lejos de constituir irregularidades de la tramitación, son consecuencia del carácter privado de los contratos que se examinan.

Este Centro Directivo no comparte el anterior criterio, y considera que la omisión de los citados requisitos entraña una infracción de la normativa aplicable en materia de contratación administrativa a la que, sin embargo, no cabe atribuir la virtualidad o eficacia de desnaturalizar los contratos en cuestión, transformándolos en contratos privados.

Efectivamente, con independencia de las vicisitudes que hayan podido tener lugar en el procedimiento de contratación, lo cierto es que la jurisprudencia es constante en declarar que los contratos son lo que son de acuerdo con su naturaleza intrínseca, con independencia de la denominación que les hayan dado las partes intervinientes (sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1987, Ar. 8778: «las figuras jurídicas se definen con arreglo a su verdadera naturaleza y no por la denominación que las partes les den»). La sentencia del Alto Tribunal de 15 de febrero de 1999 (Ar. 915), declara en este sentido que:

«[...] en el Derecho Administrativo, la calificación que las partes otorguen al contrato no tiene virtualidad para alterar su verdadera naturaleza jurídica. Sirve, sin duda, de elemento importante para su interpretación, pero no para alterar el régimen jurídico que le resulte aplicable en razón a su causa y objeto. O, dicho en otros términos, en este específico ámbito no puede reconocerse, ni siquiera a la Administración contratante, una autonomía de voluntad capaz de excluir la aplicación al contrato del régimen administrativo, si fuera éste el realmente procedente, porque las prerrogativas y potestades que dicho ordenamiento reconoce a la Administración tienen un carácter funcional que las hace irrenunciables.»

En el mismo sentido, el Consejo de Estado (dictámenes números 1100/1995, de 11 de octubre, y 243/1998, de 23 de julio), declara lo siguiente:

«Indudablemente, la naturaleza jurídica del contrato debe inferirse, fundamentalmente, de las declaraciones contractuales. Decía al respecto el Consejo de Estado en su dictamen n.º 44.443, de 15 de julio de 1982, que la calificación de los contratos celebrados por la Administración como contratos administrativos o como contratos privados, sujetos a Derecho privado, es cuestión que debe dilucidarse a la vista de los términos y estructura de cada acuerdo de voluntades y, en consecuencia, las declaraciones de renuncia a la aplicación del fuero o de la legislación de contratos administrativos no pueden alterar la naturaleza contractual que se derive de su propia estructura.»

Y, tras referirse a lo dispuesto en el artículo 11 del derogado RCE y al artículo 8 de la LCAP, antes citado, continúa diciendo el Consejo de Estado en el dictamen de referencia que:

«El carácter administrativo o civil, por ende, de un contrato sólo puede inferirse del análisis sustantivo del mismo, sin que sean a veces determinantes las declaraciones de sometimiento a un determinado régimen jurídico o a un determinado orden jurisdiccional. Esta cualificación sustantiva o material del contrato dependerá, fundamentalmente, de su contenido y finalidad (Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de marzo y 26 de noviembre de 1985).

En consecuencia, tendrá carácter administrativo el contrato cuando quede constancia de su conexión con el fin de “interés público”, reputándose como privado, si tal conexión no queda acreditada (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de octubre y 28 de noviembre de 1981 y de 14 de julio de 1982). Más precisa resulta la Sentencia de 2 de julio de 1982, al afirmar: “Existe contrato administrativo siempre y cuando el órgano con el que se celebra el contrato, y a través del cual expresa su voluntad la Administración, actúe en la esfera de su propio giro o tráfico, o lo que es igual, dentro del ámbito específico de las competencias y atribuciones cuyo ejercicio constituye su genuina misión y característica responsabilidad”.

9 Sin perjuicio de lo anterior, y considerando, a efectos puramente dialécticos, que el Consorcio de la Zona Franca de Vigo hubiese entendido, al suscribir los contratos en cuestión, que se trataba de contratos privados –como sostienen las entidades transmitentes–, la naturaleza jurídica de los contratos en los que intervengan las Administraciones Públicas y el régimen jurídico aplicable a los mismos es una cuestión de orden público que ni las Administraciones Públicas contratantes, ni las partes en general, pueden alterar por su sola voluntad, habida cuenta de la posible existencia de intereses públicos en juego que, por encima de la intención o voluntad de dichas Administraciones Públicas, es preciso salvaguardar.

En atención a todo lo expuesto, esta Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado formula la siguiente

CONCLUSIÓN

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en el fundamento jurídico II del presente informe los contratos de adquisición de dos concesiones mineras celebrados el 21 de noviembre de 2003 entre el Consorcio de la Zona Franca de Vigo y las entidades «Y» y «X», para la construcción de un polígono industrial en el término municipal de Salceda de Caselas (Pontevedra), tienen naturaleza jurídica de contratos administrativos especiales.