

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8320 *Pleno. Sentencia 112/2012, de 24 de mayo de 2012. Conflicto positivo de competencia 3280-2006. Planteado por el Gobierno de la Nación respecto de sendas resoluciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid convocando concurso para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra «cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607» y del anteproyecto de construcción y explotación de la «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre norte de la M-50. Tramo: 607/A-1». Competencias sobre carreteras: actuaciones autonómicas que vulneran las competencias estatales al versar sobre vías integradas en la red de carreteras del Estado.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3280-2006, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, respecto de sendas resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por las que se hacen públicas las convocatorias de concursos, por procedimiento abierto, para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra «cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607» y del anteproyecto de construcción y explotación de la «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre norte de la M-50. Tramo: 607/A-1». Ha comparecido en la representación que legalmente ostenta, el Letrado de la Comunidad de Madrid. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 23 de marzo de 2006 se registra en el Tribunal un escrito del Abogado del Estado mediante el cual, en la representación que legalmente ostenta, formaliza conflicto positivo de competencia contra las resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por las que se hacen públicas las convocatorias de concursos, por procedimiento abierto, para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra «cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607» y del anteproyecto de construcción y explotación de la «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo: 607/A-1».

En dicho escrito se sostiene lo que seguidamente, de modo resumido, se indica:

a) Tras una breve referencia a las actuaciones que con carácter previo a la interposición del conflicto ha llevado a cabo el Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 62 y 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en concreto, a la formulación del requerimiento de incompetencia, a la contestación del Gobierno de la Comunidad de Madrid y a la decisión de aquél de interponer el conflicto con expresa invocación del art. 161.2 CE, el Abogado del Estado se refiere al objeto del mismo, que se plantea respecto de las resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por las que se hacen públicas las convocatorias de concursos, por procedimiento abierto, para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra «cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607» y del anteproyecto de construcción y explotación de la «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo: 607/A-1», publicadas en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» el 24 de noviembre de 2005. Además, señala que el día 23 de febrero de 2006 han sido publicadas en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», dos resoluciones de 9 de febrero de 2006, del Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, haciendo ya públicas las adjudicaciones de los contratos de «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar M-12. Y cierre Norte de la M-50. Tramo: M-607-A-1» y de «Anteproyecto de construcción y explotación de la obra: Cierre Norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607».

b) Entrando ya en la fundamentación jurídica, el Abogado del Estado señala que la competencia del Estado para legislar en materia de carreteras deriva del título «obras públicas de interés general» contemplado en el art. 149.1.24 CE, al constituir las carreteras una variante específica de las obras públicas.

Afirma el Abogado del Estado que la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, considera las carreteras como una modalidad de obra pública concebida de forma integral, y transcribe una serie de preceptos de dicha ley (arts. 1, 4.1, 4.2, 4.3) de los que obtiene la conclusión de que el Estado puede acometer la construcción de una nueva carretera sin necesidad de que preceda una norma con rango formal de ley que previamente califique a la carretera de obra pública de interés general. Considera que el interés general de una obra pública es una calificación legal, entendiendo por tal la calificación que tiene base en una ley y la base legal para la calificación como obra pública de interés general de las nuevas carreteras estatales resulta de los apartados 2.2 y 3 del art. 4 de la Ley de carreteras.

Recuerda el Abogado del Estado que las obras públicas como título que habilita al Estado en materia de carreteras ha sido enjuiciado por este Tribunal en la STC 65/1988, de 18 de marzo, en la que se concluyó que el título competencial que específicamente ampara la competencia del Estado para sostener una red propia de carreteras es el previsto en el art. 149.1.24 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma». El art. 149.1.24 CE constituye un título general de competencias que comprende todas las obras públicas salvo las especialmente singularizadas en la lista del art. 149.1 CE razón por la cual las carreteras quedan incluidas en el mismo y además desde una perspectiva integral no limitada a su construcción. Ello significa, a juicio del Abogado del Estado, que del art. 148.1.15 CE no cabe deducir que el art. 149.1.24 CE no es aplicable a las carreteras y, en general, que las materias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE no han de ser interpretadas en función de las contenidas en el art. 148.1 CE. De esta manera, a su juicio, la distribución de competencias en materia de carreteras no está presidida, al menos de forma exclusiva, por el principio de territorialidad. Este principio ha de ser modulado por los criterios derivados del art. 149.1.24 CE, de modo que viene a complementarse con el criterio del interés general.

Continúa el Abogado del Estado señalando la importancia de emplear el concepto de red para mostrar la interconexión y la reducción a la unidad de las infraestructuras estatales. Sobre este concepto recuerda que la STC 118/1996 en su fundamento jurídico 34 contiene una interesante doctrina sobre redes de transporte que revela la importancia

que la noción de red puede tener sobre el estricto criterio territorial de reparto de competencias, tanto respecto a las infraestructuras como en relación con la actividad que sobre ella se desenvuelve.

En consonancia con el tenor literal de los preceptos constitucionales y estatutarios y con la jurisprudencia constitucional en la materia, resulta obvio para el Abogado del Estado que la atribución competencial en el supuesto de las redes viarias de transporte viene delimitada por la concurrencia de dos criterios, el territorio y el interés, de manera que el hecho de que una carretera discurra exclusivamente por el territorio de una Comunidad Autónoma no determina, por sí solo, que la carretera sea autonómica, sino que será estatal si el Estado decide considerarla integrada en una red de interés general. Resulta con ello que la competencia para hacer los estudios y proyectos previos a la construcción de una carretera se halla ligada a la competencia para construirla, ostentando así competencia el Estado para estudiar, planear, proyectar y construir tanto las carreteras cuya función de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma como aquellas otras que, aun sin exceder del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, se considera que están integradas en un itinerario de interés general.

Una vez expuesto el régimen competencial en materia de carreteras, el Abogado del Estado pasa a referirse de modo concreto a cada una de las resoluciones impugnadas.

En primer lugar, por lo que se refiere a la resolución de 17 de noviembre de 2005 por la que se hace pública la convocatoria del concurso para la adjudicación del contrato de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra «cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607», así como en cuanto a la segunda de las resoluciones impugnadas, de igual fecha, exclusivamente en lo que se refiere a uno de los tramos de la misma vía de la llamada «nueva carretera R-1», concretamente el también referido al cierre norte de la M-50 pero, en este caso, entre la M-607 y la A-1, señala que el convenio suscrito por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente y la Comunidad de Madrid el día 29 de junio de 1994 y cuyo objeto consiste en asegurar la colaboración, apoyo y coordinación entre ambas Administraciones para el desarrollo de la red viaria en el territorio de la Comunidad de Madrid, constituye un punto de partida realmente ilustrativo en esta disputa competencial.

Así, señala que en el anexo I del citado convenio se enumeran una relación de obras a realizar en la red de carreteras en la Comunidad de Madrid, indicándose la Administración a la que corresponde su ejecución y financiación, figurando entre ellas, como «actuación de rango estratégico, financiación y ejecución a cargo del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente» las obras de construcción de la M-50, tramo entre la N-II y la M-606. Indica que, con posterioridad, la Orden del Ministerio de Fomento de 26 de mayo de 1997, acordó excepcionalmente la ejecución de determinadas actuaciones en materia de carreteras por razones de reconocida urgencia e interés público debidamente fundadas. Fue en virtud de esta orden cuando se declaró urgente y de excepcional interés público la construcción del cierre de la autovía de circunvalación de Madrid M-50.

Asimismo también se refiere al Real Decreto 1884/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de 23 de septiembre de 1999 adoptado entre la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Fomento sobre cambio de titularidad de dos tramos de la autovía de circunvalación M-50 construidos por la Comunidad de Madrid a favor de la Administración del Estado y, en concreto, a su exponiendo cuarto.

Por otra parte, recuerda que, en cumplimiento del trámite de información pública abierto por la Comunidad de Madrid sobre el estudio de viabilidad de la carretera «cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607», las Direcciones Generales de Carreteras y de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Fomento emitieron informe conjunto de fecha 21 de octubre de 2005, en el que se concluye que en su concepción general, el estudio de viabilidad es prematuro y falto de características que deberían ser esenciales en su contenido. Añade que sobre esta carretera también se pronunció el dictamen del Consejo de Estado de 15 de febrero de 2006.

Aduce el Abogado del Estado que en tanto que el interés general de una carretera como obra pública viene a definirse por el interés general del itinerario a que sirve, resulta obligado precisar que la M-50 constituye una vía de circunvalación de Madrid que ha sido construida y puesta en servicio por el Ministerio de Fomento, hallándose la justificación básica de su interés general en su función de conexión de todas las carreteras de largo recorrido que confluyen en Madrid desde la periferia peninsular. Tal funcionalidad permite dar continuidad al tráfico de largo recorrido entre, por ejemplo, Cádiz y la frontera francesa, lo que conlleva ineludiblemente que la M-50 también forma parte de la red de largo recorrido, y se traduce necesariamente en la competencia del Estado para, no sólo su construcción, sino la elaboración de los correspondientes estudios y proyectos previos. Lo señalado, a juicio del Abogado del Estado, acredita la concurrencia en el itinerario de la M-50 de la circunstancia señalada en el apartado 3.4 del art. 4 de la Ley de carreteras.

En segundo lugar, en cuanto a la «nueva carretera R-1», concretamente, su tramo no integrado en la M-50, entre la M-12 y El Molar, cuyo anteproyecto de construcción y explotación ha sido igualmente objeto de licitación publicándose la correspondiente convocatoria en la segunda de las resoluciones impugnadas, no constituye, a su entender, ni por su naturaleza, itinerario o funcionalidad, algo distinto a la R-1.

Respecto de la autopista R-1 destaca que con fecha 24 de octubre de 2005 las Direcciones Generales de Carreteras y de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Fomento informaron desfavorablemente el estudio de viabilidad de la «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar-M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo: M-607 a A-1». En este informe se deja constancia expresa de que la autopista variante de la carretera N-I Tramo: M-40-Santo Tomé del Puerto, es una carretera de interés general y que está integrada en la red de carreteras del Estado. Asimismo, indica que sobre esta carretera se pronunció también el Consejo de Estado en su dictamen de 15 de febrero de 2006 y que, posteriormente, la Dirección General de Carreteras por resolución de 7 de diciembre de 2005 vino a aprobar provisionalmente el tramo I de la autopista R-1 del estudio informativo «Variante de la carretera N-1: Madrid-Santo Tomé del Puerto» de fecha 7 de diciembre de 2005, recomendando como alternativa más favorable en esta primera fase, la denominada este 2, opción 2, autopista de peaje de nuevo trazado entre el enlace del eje aeropuerto con la M-110 y la R-2 y El Molar.

Así pues, a su entender, la nueva carretera que pretende construir la Comunidad de Madrid coincide sustancialmente con el proyecto tramitado por el Estado que discurre por el territorio de las Comunidades Autónomas de Madrid y de Castilla y León y que ha sido debidamente valorado como la opción más favorable al interés general. Aduce que la consideración del itinerario de la R-1 como de interés general resulta de la concurrencia en el mismo de las circunstancias previstas en los apartados 3.1 y 3.4 de la Ley de carreteras y que la autopista R-1 reúne las mismas condiciones técnicas y funcionales que las autopistas R-2 (Madrid-Guadalajara), R-3 (Madrid-Arganda del Rey), R-4 (Madrid-Ocaña) y R-5 (Madrid-Navalcarnero), todas ellas puestas en servicio por el Ministerio de Fomento, no habiéndose nunca reclamado su titularidad por parte de la Comunidad de Madrid.

A continuación el Abogado del Estado hace referencia al escrito del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de contestación al requerimiento formulado por el Gobierno de la Nación, en el que se califica de prematuro dicho requerimiento de incompetencia. Frente a este reproche, el Abogado del Estado considera que basta atender a lo declarado por este Tribunal en el fundamento jurídico 5 de la STC 132/1996 en el que se afirma la virtualidad de un proyecto de construcción de una carretera como objeto de la *vindictio potestatis* y niega carácter cautelar al planteamiento del conflicto que se pretende. Señala que en el presente conflicto competencial puede concluirse de igual modo que en la sentencia referida, afirmando que las resoluciones impugnadas, en tanto publican las convocatorias de los concursos para adjudicar los contratos de consultoría y asistencia de los anteproyectos de construcción y explotación de las carreteras en cuestión, constituyen verdadero *punctum saliens* del debate competencial y ostentan virtualidad bastante para erigirse en criterio de imputación del proceso conflictual,

dada la inequívoca extralimitación competencial que ha rodeado su proceso de emanación.

A su juicio, la idoneidad técnica, en el sentido del art. 62 LOTC, para iniciar este procedimiento conflictual de las resoluciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 17 de noviembre de 2005, viene a reforzarse tras haberse llevado a cabo las adjudicaciones de los contratos de «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar-M-12. Y cierre Norte de la M-50 Tramo: M-607-A-1» y de «Anteproyecto de construcción y explotación de la obra: Cierre Norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607», adjudicaciones hechas públicas por dos resoluciones de dicha secretaría general técnica de 9 de febrero de 2006.

En cuanto a la alegación de la Comunidad de Madrid sobre inexistencia de motivación del interés general concurrente en las carreteras traídas a conflicto, así como sobre el desinterés que, a juicio de la Comunidad de Madrid, muestra el Estado por sacar a pronta licitación la ejecución de dichas carreteras, recuerda el Abogado del Estado que nunca un no ejercicio de la Administración estatal debe ser aprovechado por la autonómica para suplantar una intervención del Estado al amparo de su competencia sobre obras públicas de interés general.

A su juicio, tampoco resulta admisible la calificación de inhábil que el escrito de contestación hace del Real Decreto 1231/2003 en orden a definir el interés general del Estado sobre determinadas carreteras. La propia literalidad tanto de la denominación, como de la exposición de motivos y del artículo único de dicho real decreto resulta, a su entender, suficiente para desmentir las afirmaciones vertidas al respecto por la parte demandada.

Asimismo señala que si bien lo dispuesto en los reales decretos de transferencia de servicios no atribuyen ni reconocen competencias sino que traspasan servicios, funciones e instituciones, sí pueden tener cierto valor interpretativo, por lo que nada obsta para atender a lo dispuesto en el Real Decreto 946/1984, de 11 de abril, por el que se aprueba el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de carreteras, cuyas previsiones no se han visto en ningún momento alteradas.

Finalmente pone de relieve que la vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias que denuncia pudiera haberse evitado mediante la concertación de los oportunos convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma, o mediante la celebración de una nueva adenda al convenio ya suscrito, que hubieran vertebrado el necesario principio de cooperación que se halla presente en la sustancia del Estado autonómico, convenios que, en rigor, debieran haber precedido a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial del Estado, modulando las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizando el rigor excluyente que es inmanente a éste.

En el escrito se invoca el art. 161.2 CE, solicitándose que se suspenda la aplicación de las resoluciones recurridas.

2. Mediante providencia de la Sección Cuarta de 4 de abril de 2006 se admitió a trámite el conflicto positivo de competencia y se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda realizar las alegaciones correspondientes. Se tuvo por invocado por el Gobierno de la Nación el art. 161.2 CE, lo que, conforme con el art. 64.2 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de las resoluciones impugnadas desde el día 23 de marzo de 2006, fecha de interposición del conflicto. También se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si estuvieran impugnadas o se impugnaren las citadas resoluciones, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC. Por último se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

3. El Letrado de la Comunidad de Madrid presentó sus alegaciones en el Registro General del Tribunal el día 16 de mayo de 2006. Comienza analizando el sistema de

distribución de competencias en materia de carreteras y, en concreto, la jurisprudencia constitucional sobre la materia con especial alusión a la STC 65/1998. A continuación hace alusión a la delimitación del concepto de interés general. Recuerda que la doctrina constitucional establece que el interés general es un concepto relativo, que no tiene un sentido unívoco, y que viene a complementar el criterio puramente territorial del art. 148.1.5 CE, pero sin excluirlo esencialmente. A su juicio, esta doctrina constitucional así como la propia relatividad del concepto de interés general significan que el Estado está obligado a justificar de forma expresa y pormenorizada la existencia y límites de ese supuesto interés en que, como sucede en el presente supuesto, unos enlaces entre carreteras de titulares diferentes que han de discurrir íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma deban tener una consideración general, es decir, supracomunitaria.

Considera el Letrado de la Comunidad de Madrid que entender que la R-1 o el tramo de la M-50 son proyectos que enlazan Comunidades Autónomas o conectan los principales núcleos de población formando una red continua de tráfico de largo recorrido podría ser tanto como decir que cualquier carretera de nueva construcción y cierta entidad que conectase con alguna carretera estatal debería ser estatal, lo cual no corresponde ni a la finalidad de la ley, ni a la propia realidad. Es decir, que en numerosos casos existen trazados similares con distintas titularidades: en Madrid la M-40 y la actual M-50 son estatales mientras que la M-45 con un trazado paralelo es autonómica. Por ello, señala que los itinerarios previstos del «cierre de la M-50 y R-1» no bastan por sí solos para definir tales carreteras como de competencia estatal. Para el Letrado de la Comunidad de Madrid la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general del Estado que dan lugar a las finalidades de integración, continuidad y conexión de la red de carreteras, no excluyen la existencia de carreteras de las mismas características de competencia autonómica. Añade, además, que la Administración estatal parte de una errónea concepción de lo que debe entenderse por red continua de largo recorrido, al considerar que, dado que la M-50 y la N-1 son carreteras integrantes de la red de carreteras estatales, toda actuación que las afecte debe considerarse también integrante dentro de sus competencias sobre carreteras estatales.

A continuación el Letrado de la Comunidad de Madrid hace alusión a la afirmación de la Administración estatal acerca de que tanto los anteproyectos de construcción y explotación de las carreteras R-1 y cierre norte de la M-50 se encuentran definidos como itinerarios de interés general a través del Real Decreto 1231/2003, de 26 de septiembre, y forman parte por tanto de la red de carreteras del Estado. Señala que los reales decretos de modificación de nomenclatura y catálogos de autopistas y autovías no alcanzarían a definir la red de carreteras del Estado «a futuro», pues tal función corresponde a los planes de carreteras, siendo la función de aquéllos de actualización de la red de carreteras del Estado modificada por alguno de los criterios del art. 4.2 de la Ley de carreteras. Por ello, a su juicio, los sucesivos reales decretos incorporan a la red del Estado las autovías y autopistas «construidas». Así, añade, el Real Decreto 1231/2003 es manifiestamente inhábil para definir el interés general del Estado sobre determinadas carreteras, ya que su finalidad no es modificar el catálogo de las carreteras del Estado (y, por lo mismo, fijar o definir el interés general del Estado a efectos competenciales), sino únicamente adaptar el nombre de dichas carreteras estatales ya existentes a las nuevas realidades de carreteras surgidas con posterioridad y, por tanto, no puede servir de título para definir las competencias del Estado frente a la Comunidad de Madrid.

Seguidamente el Letrado de la Comunidad de Madrid trata de justificar que no existe invasión o menoscabo de la competencia estatal, pues, a su juicio, para que el conflicto promovido por el Gobierno de la Nación pudiera prosperar sería necesario acreditar que el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad de Madrid (la construcción de dos carreteras intracomunitarias) produciría una efectiva invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias del Estado. Y, por el contrario, habrá de rechazarse la invasión competencial si se comprueba que la planificación, proyección y construcción de las carreteras autonómicas de referencia no impide ni condiciona que el

Estado ejercite sus propias competencias en cuanto a la planificación, proyección y construcción de carreteras intercomunitarias o integradas en un itinerario de interés general.

Para el Letrado de la Comunidad de Madrid los actos cuestionados por la Administración estatal no alteran, impiden o menoscaban actuación alguna del Estado en materia de carreteras y, por tanto, no existe lesión real del ámbito competencial estatal ante la falta de interés del Estado en la realización de los proyectos. Señala que, la interpretación de la Ley de carreteras que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional en la STC 65/1988 según la cual, solamente la transferencia o construcción de una carretera ampara su inclusión en la red estatal, ha sido asumida en los reales decretos referidos, que han ido definiéndola, y sólo el Real Decreto 1231/2003 incorpora como excepción las carreteras que se habían planificado en el plan de infraestructuras del transporte 2000-2007 y por tanto cuya ejecución estaba programada por el Estado. Añade que la inclusión de las carreteras sujetas a la nueva denominación en el real decreto lo son porque, o estaban construidas, o estaban previstas en el plan de infraestructuras del transporte 2000-2007, de ahí que, al haber decaído éste a partir del nuevo documento de planificación denominado plan estatal de infraestructuras del transporte 2005-2020, que no contempla ninguno de estos dos proyectos, carece de sustento jurídico su inclusión en el Real Decreto 1231/2003. Por tanto, a su entender, al no estar previstos ni el cierre de la M-50 ni la R-1 en los nuevos planes de infraestructuras reflejados en el plan estatal de infraestructuras del transporte, decae el interés del Estado en la ejecución de dichas actuaciones y la declaración de interés general de las mismas. Y en apoyo de esta conclusión cita las SSTC 132/1996, de 22 de julio; 108/1996, de 13 de junio; y 74/1992, de 14 de mayo. Afirma que en la medida en que el interés estatal en determinados proyectos ha decaído, no se produce una lesión efectiva de competencia alguna del Estado o acto autonómico que impida o dificulte su ejercicio, sencillamente porque tal ejercicio no existe. Por el contrario, señala, la Comunidad de Madrid, en el legítimo ejercicio de su competencia, trata de desarrollar un proyecto de interés general para los ciudadanos.

Por lo que se refiere a la cuestión planteada en el escrito promotor del conflicto acerca de la titularidad de la actual M-50, considerando que siendo estatal la Comunidad Autónoma no puede proyectar y construir ningún tramo que la afecte, entiende el Letrado de la Comunidad de Madrid que el planteamiento es erróneo pues siendo cierto que los tramos de la carretera denominada M-50 actualmente existentes forman parte de un itinerario de interés general y pertenecen a la red de carreteras del Estado, ello no quiere decir en modo alguno que la Comunidad de Madrid no pueda construir carreteras que conecten la M-50 con otras carreteras autonómicas por terrenos sobre los que ninguna actuación pretende llevar a cabo el Estado.

Continúa el Letrado de la Comunidad de Madrid recordando que el Estado ha reconocido la competencia de la Comunidad de Madrid en otras ocasiones y así, la atribución de competencias a la Comunidad de Madrid en materia de carreteras intracomunitarias ha sido reconocida expresamente por el Estado en varias ocasiones, ya desde el Real Decreto 946/1984, de 11 de abril, por el que se aprueba el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de carreteras. Señala que conforme a este real decreto, es evidente que mientras la carretera no forme parte de los itinerarios de interés general del Estado y discurra íntegramente dentro del territorio de la Comunidad de Madrid, ésta tiene la competencia exclusiva sobre ella y esta competencia exclusiva alcanza a los enlaces de las carreteras autonómicas con las estatales. Y a continuación indica dos supuestos concretos en los que se ha producido un traspaso de funciones: el primero, con el Real Decreto 1884/1999, de 3 de diciembre, que establece el cambio de titularidad de determinados tramos de la carretera o autovía de circunvalación M-50 y, el segundo, con el Real Decreto 419/2003, de 4 de abril, por el que se aprueba el cambio de titularidad de la carretera de la Comunidad de Madrid denominada M-110 a favor de la Administración del Estado.

Por último, el Letrado de la Comunidad de Madrid recuerda que este Tribunal Constitucional tiene establecido que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas deben regirse, entre otros, por los principios de lealtad y de colaboración, y conforme a estos dos principios constitucionales y legales, la Comunidad de Madrid se ha dirigido en múltiples ocasiones a la Administración del Estado a fin de solucionar el problema de los enlaces entre las actuales carreteras de titularidad estatal A-1, A-6 y M-12 y la carretera autonómica M-607. Ante la falta de respuesta expresa del Estado y ante el desinterés formal de éste por los tramos de carretera de enlace, la Comunidad de Madrid inició los actos preparatorios de estudio que pudieran ser útiles para las referidas carreteras, los cuales han sido objeto del requerimiento de incompetencia. Considera el Letrado de la Comunidad de Madrid que existiendo un interés general coincidente entre el Estado y la Comunidad Autónoma no resulta acorde con el principio de lealtad constitucional, ante la pasividad del Estado en el efectivo ejercicio de la competencia, impedir a la Administración autonómica la construcción de las obras previstas. Indica que, en virtud de este interés conjunto, ya en otras ocasiones la Comunidad de Madrid ha realizado la construcción de carreteras estatales con su posterior traspaso al Estado, sin que entonces se planteasen dudas sobre la posibilidad de tales actuaciones autonómicas, que se entendieron incardinadas dentro del marco de competencias establecido y habida cuenta del interés coincidente entre el general que encarna el Estado y el de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo expuesto concluye solicitando que se dicte sentencia que declare la constitucionalidad de los actos recurridos y por «otrosí» señala que en cumplimiento de los arts. 161.2 CE y 64.2 LOTC, se ha procedido a la suspensión de los actos recurridos, mediante sendas resoluciones de 8 de mayo de 2006 por las que se acuerda la suspensión temporal total de los contratos de consultoría y asistencia objeto del presente conflicto.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 16 de junio de 2006, acordó oír a las partes personadas en el proceso para que, estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses previsto en el art. 65.2 LOTC desde que se produjo la suspensión de las normas impugnadas, aquéllas se manifiesten acerca de su mantenimiento o levantamiento.

El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 26 de junio de 2006, solicitó el mantenimiento de la suspensión. El Letrado de la Comunidad de Madrid se dirigió al Tribunal el día 26 de junio de 2006 y solicitó que se levantara la suspensión de los artículos impugnados. Finalmente, el Pleno del Tribunal acordó, mediante Auto de 18 de julio de 2006, levantar la medida cautelar sobre las resoluciones en su día suspendidas en su aplicación.

5. Por providencia de 22 de mayo de 2012, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación frente a las resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por las que se hacen públicas las convocatorias de concursos, por procedimiento abierto, para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra «cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607» y del anteproyecto de construcción y explotación de la «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo: 607/A-1», publicadas en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» núm. 280, de 24 de noviembre de 2005.

El Gobierno de la Nación justifica su competencia en relación con todas las actuaciones relativas a las carreteras M-50 y R-1 en que dichas vías, no obstante discurrir en su totalidad dentro del territorio de la Comunidad de Madrid, están integradas en la red de carreteras del Estado por mor de lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio de carreteras, y en el Real Decreto 1231/2003, de 26 de septiembre, por el que se modifica la nomenclatura y el catálogo de las autopistas y autovías de la red de carreteras del Estado, cuyo anexo II las incluye expresamente dentro de dicho catálogo.

Por su parte, a juicio de la Comunidad de Madrid, las carreteras mencionadas son de su competencia exclusiva dado que su itinerario discurre íntegramente dentro de este territorio, siendo, también, la realización de dichas infraestructuras, de interés autonómico. Asimismo considera que el Real Decreto 1231/2003, de 26 de septiembre, por el que se modifica la nomenclatura y el catálogo de las autopistas y autovías de la red de carreteras del Estado no puede servir de título para definir las competencias del Estado frente a la Comunidad de Madrid, pues la mencionada norma no introduce cambios en la red de carreteras del Estado, sino en el nombre de ciertas carreteras preexistentes. Señala que los reales decretos de modificación de nomenclatura y catálogos de autopistas y autovías no alcanzan a definir la red de carreteras del Estado «a futuro», pues tal función corresponde a los planes de carreteras, siendo la función de aquéllos de actualización de la red de carreteras del Estado modificada por alguno de los criterios del art. 4.2 de la Ley de carreteras.

2. El conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación debe enmarcarse en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de carreteras. En relación con este marco competencial, es preciso recordar, que el art. 148.1.5 CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollados por estos medios o por cable».

De otro lado, como reconocimos en la STC 65/1998, de 18 de marzo (FJ 8), la competencia del Estado para legislar en materia de carreteras deriva del título «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» contemplado en el art. 149.1.24 CE, al constituir las carreteras una de las modalidades de obra pública más características. La distribución de competencias en materia de carreteras no aparece, en consecuencia, exclusivamente presidida por el criterio territorial, sino que éste se conjuga con el criterio del interés general. Así, «la concreción de cuáles sean las carreteras de 'interés general' corresponde, en principio, al Estado, sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal»; y «puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de 'interés general', sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado» (FJ 10). De esta manera, «el criterio del 'interés general' viene a complementar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas), introduciendo, así, una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia ... No cabe duda, pues, de que resulta conforme con el orden constitucional y estatutarios de competencias en materia de carreteras, una distribución que venga a reconocer la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre todas aquellas carreteras que pasen o discurran por su territorio (superando el criterio rígido de la integridad del itinerario), a excepción de las integradas en la Red de Carreteras del Estado por razones de interés general.» (FJ 11).

Así, del mismo modo que es posible, de forma excepcional, que carreteras con un itinerario íntegramente autonómico sean declaradas de interés general y, en consecuencia se integren en la red de carreteras del Estado, la simple circunstancia de que el itinerario

atraviase más de una Comunidad Autónoma no determina por sí sola la incorporación de dicha carretera a la red de carreteras del Estado (FJ 11).

Las carreteras, «en cuanto vías de comunicación y transporte, no se proyectan ni construyen de espaldas a las ya existentes, sino asegurando la conexión y el enlace de unas con otras, que es lo que provoca la imagen de red o de redes. Nada obliga, pues, en el momento de planificar, proyectar y construir una nueva carretera a efectuar una consideración aislada de su itinerario o trazado, sin tener en cuenta su eventual integración en otro más amplio, que es lo que permite atender adecuadamente a los aspectos funcionales y cualitativos determinantes de su interés general (a los itinerarios del tráfico o transporte que se verifica a través de las mismas) y consiguiente incorporación a la Red de Carreteras del Estado» (STC 65/1988, FJ 12).

A la cuestión de la red de carreteras del Estado nos hemos referido también en la STC 132/1998, de 18 de junio, en la que resolvimos el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del plan general de carreteras del País Vasco. Esta Sentencia precisa el concepto de red con referencia a las carreteras, afirmando que «no son, por lo tanto, realidades físicas aisladas sino que, por definición, forman un entramado continuo de redes interconectadas sin solución de continuidad que constituye un sistema viario, y que permite la comunicación por este medio físico entre las distintas partes del territorio nacional y más allá de las fronteras del mismo. Ello implica la necesaria existencia de un sistema de comunicaciones dotado de una racionalidad general que satisfaga las necesidades e intereses que integran el territorio nacional. En consecuencia, se establece una exigencia última en la planificación y construcción de esas vías de dominio y uso público, que se concreta en la materialización de una comunicación viaria, esto es, la posibilidad de intercomunicación física, al menos, a lo largo y ancho de toda España (STC 65/1998, FJ 11)» (FJ 3). Entre otros aspectos, en dicha Sentencia examinamos también las menciones, contenidas en el anexo de la citada Ley 2/1989, de las autopistas A-1, A-8 y A-68 y afirmamos en su fundamento jurídico 12, con cita de nuevo de la STC 65/1998, que, «todas las partes en el presente proceso reconocen que las autopistas A-1, A-8 y A-68 forman actualmente parte del catálogo de carreteras de la red de interés general del Estado, y que en la actualidad su titular es el Estado, que ostenta plena competencia sobre ellas. En consecuencia, según lo previsto en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, seguirán sujetas a la potestad de las instituciones del Estado mientras no se modifique la red estatal de carreteras por el procedimiento previsto en dicha Ley general, sin que a tal efecto sea relevante el hecho de su régimen concesional (STC 65/1998, FFJJ 4, 11 y 12)».

3. Antes de entrar a conocer el fondo del asunto que se nos plantea procede que hagamos referencia a la normativa estatal y autonómica madrileña en materia de carreteras. Al respecto, debemos partir de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras. Conforme a su art. 1, la ley tiene por objeto la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales. El art. 4.1 define a las carreteras estatales como «las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma». El interés general de la carretera se concreta, así, por el interés general del itinerario a que sirve. Las carreteras señaladas constituyen, según el art. 4.2, la red de carreteras del Estado, que podrá modificarse mediante real decreto por cambio de titularidad de carreteras existentes en virtud de acuerdo mutuo con las Administraciones públicas interesadas o por la construcción por el Estado de nuevas carreteras integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma. Cuando se trata de la construcción de nuevas carreteras, se considera que éstas quedan integradas en un itinerario de interés general, y son, por tanto, de competencia estatal, cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias enumeradas en el art. 4.3: 1) Formar parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes convenios; 2) constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés general; 3) servir de acceso a los principales pasos fronterizos; 4) enlazar las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos

de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido.

De conformidad con el art. 148.1.5 CE, que según hemos visto establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollados por estos medios o por cable», el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, prevé en el art. 26 la competencia exclusiva de la Comunidad sobre las obras públicas de interés de la Comunidad dentro de su propio territorio (apartado 1.5) y sobre los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discurra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid (apartado 1.6).

Por su parte, la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid, tiene por objeto, según señala su art. 1, «la definición de la Red viaria de la Comunidad de Madrid, así como la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de la misma, en el marco de su relación con la ordenación territorial, el planeamiento urbanístico y el transporte». Según el art. 2 de esta ley, se consideran integrantes de la red viaria de la Comunidad de Madrid: a) La red de la extinta Diputación provincial de Madrid; b) la transferida por la Administración central; c) aquellas carreteras que sean construidas por la Comunidad de Madrid en el ámbito de su competencia; y d) aquellas carreteras estatales que cambien de titularidad, en aplicación del artículo 4.2.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras. Asimismo, conforme al art. 4.1 las carreteras de la Comunidad de Madrid se clasifican en tres categorías: red principal, red secundaria y red local. La red principal, junto con la red estatal, atiende a las siguientes funciones (art. 4.2): a) Canalizar el tráfico de largo recorrido y el de tránsito a través de la Comunidad de Madrid y el área metropolitana; b) asegurar la conexión entre los principales puntos básicos del territorio; c) asegurar las conexiones de primer orden con los territorios limítrofes.

4. Una vez que hemos recordado la doctrina constitucional en relación con el sistema de distribución de competencias en materia de carreteras y la normativa aplicable, debemos comprobar si la Comunidad Autónoma de Madrid ha invadido las competencias del Estado al aprobar las resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por las que se hacen públicas las convocatorias de concursos, por procedimiento abierto, para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra «cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607» y del anteproyecto de construcción y explotación de la «nueva Carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo: 607/A-1», publicadas en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», núm. 280, de 24 de noviembre de 2005.

Por lo que se refiere a la primera de ellas, relativa al cierre norte de la M-50, tramo A-6 a M-607, así como a uno de los tramos referidos a la misma vía de la llamada «nueva carretera R-1», esto es, el relativo —como el anterior— al cierre norte de la M-50, en este caso entre la M-607 y la A-1, hay que partir de que dicha carretera M-50, como señala el Abogado del Estado en su escrito de interposición del presente conflicto de competencia, está incluida expresa e íntegramente dentro del anexo II del Real Decreto 1231/2003, de 26 de septiembre, que modifica la nomenclatura y el catálogo de las autopistas y autovías de la red de carreteras del Estado. Por este motivo, a juicio del Gobierno de la Nación, la actuación pretendida por la Comunidad de Madrid excede los límites que enmarcan el lícito ejercicio de sus competencias, hallándose por ello afectadas las resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de un vicio de incompetencia que se traduce en tal indebida invasión competencial.

Para el Letrado de la Comunidad de Madrid, el Real Decreto 1231/2003 es manifiestamente inhábil para definir el interés general del Estado sobre determinadas carreteras, ya que su finalidad no es modificar el catálogo de las carreteras del Estado (y, por lo mismo, fijar o definir el interés general del Estado a efectos competenciales), sino únicamente adaptar el nombre de dichas carreteras estatales ya existentes a las nuevas

realidades de carreteras surgidas con posterioridad. Para la Comunidad de Madrid la inclusión de las carreteras sujetas a la nueva denominación en el Real Decreto 1231/2003 lo es porque, o estaban construidas, o estaban previstas en el plan de infraestructuras y transportes 2000-2007, de ahí que, al haber decaído éste a partir del nuevo documento de planificación denominado plan estratégico de infraestructuras y transportes 2005-2020, que no contempla ninguno de estos dos proyectos, carece de sustento jurídico su inclusión en el Real Decreto 1231/2003. Este real decreto vincula los itinerarios no existentes en la actualidad con la ejecución del sustituido plan de infraestructuras y transportes 2000-2007; por tanto, al no estar previstos ni el cierre de la M-50 ni la R-1 en los nuevos planes de infraestructuras reflejados en el plan estratégico de infraestructuras y transportes, decae el interés del Estado en la ejecución de dichas actuaciones y la declaración de interés general de las mismas.

En síntesis podemos afirmar que la Comunidad de Madrid no pone en cuestión que los tramos de la carretera M-50 construidos formen parte de un itinerario de interés general y que pertenecen a la red de carreteras del Estado, pero considera que ha desaparecido el interés estatal en el cierre de dicha carretera al no estar prevista dicha actuación en el nuevo plan de infraestructuras y transportes.

Como hemos señalado, el art. 4.1 de la Ley 25/1988, de carreteras, considera carreteras estatales a aquellas que estén integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma. Se consideran itinerarios de interés general aquellos en los que se den alguna de las circunstancias enumeradas en el art. 4.3. Las carreteras que reúnan alguna de dichas características integran la red de carreteras del Estado (art. 4.2) inventariándose en el anexo a la Ley de carreteras, sin perjuicio de que estando su determinación deslegalizada, puede abordarse su modificación por Real Decreto. Así, a la relación de carreteras de la red estatal se irán añadiendo aquellas nuevas que construya el Estado, siempre que estén integradas en un itinerario de interés general o tengan una función en el sistema de transporte que afecte a más de una Comunidad Autónoma, y aquellas que cambien de titularidad por acuerdo mutuo con las Administraciones públicas interesadas.

Como recuerda el Abogado del Estado, la M-50 constituye una carretera que ha sido construida y puesta en servicio por el Ministerio de Fomento, y aunque es una carretera que discurre íntegramente dentro del territorio de la Comunidad de Madrid la justificación básica de su interés general se halla en su función de conexión de todas las carreteras de largo recorrido que confluyen en Madrid desde la periferia peninsular. Así, podemos afirmar que en el itinerario de la M-50 se da la circunstancia señalada en el art. 4.3.4 y que lleva a considerar el mismo como de interés general: «Enlazar las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido».

El Real Decreto 1231/2003, por el que se modifica la nomenclatura y el catálogo de las autopistas y autovías de la red de carreteras del Estado, tal y como señala su art. 1, «modifica la nomenclatura y el catálogo de la Red de Carreteras del Estado, en lo referente a las autopistas o autovías existentes, así como las previstas en el Programa de vías de gran capacidad del capítulo de carreteras del Plan de infraestructuras de transporte 2000-2007, que quedan definidos en el anexo II y de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo I». En dicho anexo II aparece incluida expresamente la circunvalación de Madrid M-50. De este modo, la inclusión de la M-50 en la red de carreteras del Estado se ha realizado de conformidad con lo previsto en el art. 4.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, en aplicación del supuesto 2 de dicho precepto, esto es, «por la construcción de nuevas carreteras integradas en un itinerario de interés general».

En consecuencia, si el itinerario de la M-50 se considera de interés general debemos entender que ese mismo interés general existe cuando se trata de ampliar o de modificar su trazado. Si el itinerario de la M-50, por las razones señaladas, se considera, sin discusión por ninguna de las partes de este conflicto, de interés general, y por ello

estamos ante una carretera estatal, el cierre de la M-50 debe considerarse integrado igualmente en un itinerario de interés general. El mismo interés general que existe para construir la M-50 existe para cerrarla y, por tanto, la construcción de dicho cierre por la Comunidad de Madrid infringe el ámbito de competencias del Estado.

A esta conclusión no se opone la modificación del plan de infraestructuras de transporte 2000-2007 que alega la Comunidad de Madrid. Como señala el art. 14.1 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento general de carreteras, el plan de carreteras del Estado es el instrumento técnico y jurídico de la política sectorial de carreteras, y debe contener las previsiones y objetivos a cumplir y las prioridades en relación con carreteras estatales y sus elementos funcionales. Tiene, por tanto, una función de previsión o de planificación de los objetivos de la Administración en materia de carreteras a medio plazo. En consecuencia, la modificación del plan de carreteras no afecta a la inclusión de una determinada carretera en la red de carreteras del Estado. La M-50 ha sido incluida en la red de carreteras del Estado por el Real Decreto 1231/2003 y en tanto no se modifique la red de carreteras del Estado y la carretera M-50 cambie su titularidad siguiendo el procedimiento legalmente previsto, la M-50 debe considerarse carretera estatal. El que el cierre definitivo de esta autovía de circunvalación de Madrid no figure expresamente en el nuevo plan estratégico de infraestructuras y transportes 2005-2020 no puede llevarnos a la conclusión de que el mismo no forma parte de un itinerario de interés general que es, como venimos señalando, el criterio que, unido al puramente territorial, permite calificar a una carretera como de competencia estatal.

5. Por lo que se refiere a la resolución de la Comunidad de Madrid relativa al anteproyecto de construcción y explotación de la «nueva carretera R-1», en concreto su tramo no integrado en la M-50, esto es, el tramo comprendido entre El Molar y la M-12, considera el Abogado del Estado, en su escrito de interposición del presente conflicto positivo de competencias, que no constituye realmente, ni por su naturaleza, itinerario o funcionalidad, algo distinto a la R-1. A su juicio, según el estudio elaborado por el Ministerio de Fomento, la nueva carretera que pretende construir la Comunidad de Madrid coincide sustancialmente con el proyecto tramitado por el Estado, que discurre por el territorio de la Comunidad de Madrid y de la Comunidad de Castilla y León. Por ello, aun cuando el anteproyecto de construcción y explotación que la Comunidad de Madrid saca a licitar se refiere a una carretera que transcurre sólo por territorio intracomunitario, al haber sido declarado de interés general por el Consejo de Ministros, en virtud del Real Decreto 1231/2003, el itinerario de la R-1 (Madrid-Santo Tomé del Puerto), la nueva carretera R-1 es una parte del itinerario del Estado, por lo que el Estado es el único competente para elaborar los estudios previos a su construcción.

La Comunidad de Madrid se opone a estas afirmaciones y señala que aparte de la eventual coincidencia de itinerarios entre las carreteras objeto de requerimiento y los itinerarios concretos de la R-1 y M-50 relacionados en el Real Decreto 1231/2003, no se deduce una voluntad inmediata del Ministerio de licitar la ejecución de las obras, de manera que en la medida en que el interés estatal en determinados proyectos ha decaído, no se produce una lesión efectiva de competencia alguna del Estado.

Para resolver esta cuestión debemos determinar, en primer lugar, si la «nueva carretera R-1», por su naturaleza, itinerario y funcionalidad es algo distinto a la carretera denominada «R-1». Ciertamente, desde un punto de vista formal, como tal «nueva carretera R-1» no aparece incluida en el catálogo de la red de carreteras del Estado. La mención contenida en el anexo II del Real Decreto 1231/2003 está referida estrictamente a la denominada «R-1», cuya carretera estatal de referencia es la N-1 y cuyo itinerario de referencia (origen/destino) se establece entre Madrid-Santo Tomé del Puerto.

El Ministerio de Fomento, en su informe de 24 de octubre de 2005, en el que informó desfavorablemente el estudio de viabilidad de la «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar-M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo M-607 a A-1», señaló que, en realidad, se trata de vías sensibles o sustancialmente coincidentes con la particularidad de que la «nueva carretera R-1» se restringe al territorio intracomunitario.

Sobre la base de los informes del Ministerio de Fomento, debemos afirmar que el trazado recomendado por el Estado para la proyección de la «R-1» discurre sobre el mismo corredor que la actuación a la que se refiere la Comunidad de Madrid («nueva carretera R-1. Tramo El Molar/M-12») por lo que resultarían incompatibles y redundantes las dos carreteras, no obstante su parcialmente distinta denominación. En este sentido, hay que tener presente que el art. 4.4 de la Ley de carreteras prescribe que «en ningún caso tendrán la consideración de nueva carretera las duplicaciones de calzada, los acondicionamientos de trazado, los ensanches de plataforma, las mejoras de firme, las variantes y, en general, todas aquellas actuaciones que no supongan una modificación de la funcionalidad de la carretera preexistente». La R-1 es una carretera de interés general al concurrir en la misma las circunstancias previstas en los apartados 3.1 («formar parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes convenios») y 3.4 («enlazar las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido») del art. 4 de la Ley de carreteras, en tanto que la razón principal que justifica su declaración como de interés general y su integración en la red de carreteras del Estado consiste, como señala el Abogado del Estado, en ser una variante de la Autovía del Norte, A-1, que a través de las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla y León y País Vasco, une Madrid con la frontera francesa, constituyendo una vía cuya función primordial es dar servicio al tráfico de largo recorrido. Por tanto, si el tramo de la denominada por la Comunidad de Madrid «nueva carretera R-1» comprendido entre El Molar y la M-12 coincide con una parte del itinerario de la carretera estatal R-1, el competente para elaborar los estudios previos para la construcción de la autopista es el Estado.

En este sentido, en la STC 168/2009, de 9 de julio, afirmamos que «la inclusión de tramos integrados en la Red de carreteras del Estado entre las que pueden incluirse en la Red del Plan general de carreteras del País Vasco implica desconocer su actual incorporación a aquélla y, en consecuencia, la competencia estatal sobre ambos tramos» (FJ 4).

La titularidad de una Administración sobre una carretera determina su competencia no sólo para su construcción sino para todos los aspectos conexos con ella. Como señalamos en la STC 65/1998, de 18 de marzo (FJ 8), «la Constitución no impone una interpretación que relegue el título relativo a las obras públicas a su mera construcción o financiación, y que no permita comprender todos los aspectos a los que se extiende la regulación contenida en la Ley 25/1988, esto es, la “planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales”, cuestiones todas ellas íntimamente vinculadas a la obra pública, a diferencia de otras de las que no se ocupa la Ley y sobre las que rigen otras reglas de reparto competencial, como la regulación del tráfico y circulación de vehículos a motor o la ordenación de los transportes por carretera».

El desinterés que el Estado pueda mostrar en la construcción a medio plazo del proyecto de cierre de la M-50 al no haber incluido el mismo en el plan estratégico de infraestructuras y transportes 2005-2020 no puede ser invocado por la Comunidad Autónoma para arrogarse una competencia que no le pertenece. Aunque es cierto que estamos ante una materia que resulta especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración (STC 65/1998, de 18 de marzo FJ 11), no hay que olvidar que «el establecimiento de fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado requiere el mutuo respeto de las respectivas competencias, que son irrenunciables, en el marco establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 168/2009, de 9 de julio, FJ 4).

Por cuanto antecede, procede declarar que las resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid vulneran las competencias del Estado en materia de carreteras.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que las resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por las que se hacen públicas las convocatorias de concursos, por procedimiento abierto, para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra «cierre Norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607» y del anteproyecto de construcción y explotación de la «nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo: 607/A-1» vulneran las competencias del Estado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.