

STC 112/2012

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

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

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.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

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 atraviere 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 65/1998, 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 discorra 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-I 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.

