|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 283/2006 |
| Fecha | de 18 de julio de 2006 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 3280-2006 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencias 3280-2006 |
| Fallo | Levantar la suspensión 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, porprocedimiento 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 “NuevaCarretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo 607/A-1”. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de marzo de 2006, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencias 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”.

2. Con fecha 4 de abril de 2006, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, 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, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 82.2 LOTC, aporte las alegaciones que considere convenientes, teniendo por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que conforme a su tenor y a lo establecido en el art. 64.2 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de las resoluciones impugnadas. También se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por si ante la misma estuvieran impugnadas o se impugnaran dichas Resoluciones, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según prevé el art. 61.2 LOTC. Por último se decidió publicar la incoación del conflicto en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín de la Comunidad de Madrid.

3. El día 16 de mayo de 2006 el Letrado de la Comunidad de Madrid se personó, en la representación que ostenta, en el proceso y formuló sus alegaciones. En ellas solicita al Tribunal que, en su momento, dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de los actos recurridos. Mediante otrosí comunica que se ha procedido a la suspensión de los mismos en cumplimiento de los arts. 161.2 CE y 64.2 LOTC.

4. Por providencia de la Sección Cuarta de 16 de junio de 2006, se acordó que, estando próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 65.2 LOTC desde que se produjo la suspensión de las Resoluciones impugnadas, se oiga a las partes personadas en el proceso para que en el plazo de cinco días expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

5. Con fecha 26 de junio de 2006, el Abogado del Estado evacua el trámite conferido y formula alegaciones sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de las Resoluciones impugnadas, las cuales se recogen a continuación:

a) Comienza señalando que el Tribunal tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 2, con cita de otros muchos). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que previsiblemente se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que previsible o probablemente puede provocar la aplicación de la Ley suspendida, siendo difícil que la disposición o resolución suspendida pueda provocar inmediatamente situaciones de hecho perjudiciales, de modo que lo que trata de evitar el mecanismo del art 161.2 CE es que se produzcan esas situaciones de hecho.

b) Como se señaló en el escrito de demanda, el apartado 24 del art. 149.1 CE parte de incorporar la noción de interés general a la cláusula de competencia estatal relativa a las obras públicas, cuya definición en términos generales y abstractos compete ante todo a las Cortes Generales. Y en este caso la atribución competencial en el supuesto de redes viarias de transporte (ferrocarriles y carreteras) viene determinada por dos criterios, el territorio y el interés, pues 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: será estatal si el Estado decide integrarla en una red de interés general.

Actualmente la Red de Carreteras del Estado, obra pública de interés general y competencia exclusiva del Estado, está configurada por la relación de carreteras incluidas en el Anexo a la Ley de Carreteras, en el Real Decreto 1052/1995, de 23 de junio, por el que se modifica la Red de Carreteras del Estado; en el Real Decreto 1421/2002, de 27 de diciembre, por el que se modifica el inventario de autopistas de peaje integradas en la Red de Carreteras del Estado; 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 incluye expresamente en el catálogo referido la carretera R-1, itinerario de referencia “Madrid-Santo Tomé del Puerto”, y la carretera M-50, itinerario de referencia “circunvalación de Madrid”, todo ello sin perjuicio de la incidencia que en la exacta definición de la Red de Carreteras del Estado vengan teniendo los Reales Decretos de transferencias referidos a tramos singulares.

De conformidad con la concepción integral de la obra pública en nuestro Derecho, la competencia para hacer los estudios y proyectos previos a la construcción de una carretera está ligada a la competencia para construirla.

La autovía M-50 constituye una vía de circunvalación de Madrid que forma parte de la red de largo recorrido, dada su función de conexión de todas las carreteras de largo recorrido que confluyen en Madrid desde la periferia peninsular. Respecto de esta autovía la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento estimó la conveniencia de realizar un estudio en profundidad de todas las posibles alternativas que permitieran el cierre de la circunvalación a Madrid M-50 en el tramo comprendido entre la A-1 y la A-6, evitando las afecciones legalmente impuestas al Monte de El Pardo, procediendo a dictar, en fecha 19 de febrero de 2004, la Resolución autorizando la redacción del Estudio Informativo E14-M-64 “Cierre de la M-50” (documento núm. 1).

Sin embargo, una vez conocidos los objetivos y directrices del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) —y dado que éste determinó que, con carácter previo a la intervención de la Administración General del Estado en los conciertos correspondientes se debe elaborar un Plan de Movilidad Sostenible (PMS) en el que se fomente el uso del transporte público y se atienda a las directrices europeas en materia de control de las emisiones de gas de efecto invernadero (Documentos núms. 2 y 3)—, se anuló el 15 de diciembre de 2004 el señalado expediente para redactar el estudio informativo para el cierre del anillo de la M-50 (Documento núm. 4), con el fin de dar cumplimiento a lo señalado.

Respecto de esta autovía M-50, la Comunidad de Madrid ha licitado la asistencia técnica para la redacción de un anteproyecto basado en un Estudio de viabilidad redactado por ella y que ha sido sometido a información pública. En cumplimiento de dicho trámite de información pública, las Direcciones Generales de Carreteras y de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Fomento emitieron conjuntamente, el 26 de octubre de 2005, informe desfavorable por ser prematuro el Estudio de viabilidad y requerirse la realización, con carácter previo, de las actuaciones indicadas en el PEIT a que se ha hecho referencia (Documento núm. 5).

Por su parte la autopista R-1 constituye una vía cuya función primordial es dar servicio al tráfico de largo recorrido, pues viene a ser una variante de la autovía del Norte, A-1, que une Madrid con la frontera francesa.

La Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento autorizó, por Resolución de 22 de marzo de 2001, la orden de estudio para la redacción del Estudio informativo EI-E-A51, “variante de la carretera N-1. Tramo M-40-Santo Tomé del Puerto” (Documento núm. 6), habiéndose redactado ya un Estudio informativo que corresponde al primer tramo de la autopista R-1 (tramo M-40-El Molar), y se ha incoado y tramitado el correspondiente expediente de información pública. Para la aprobación definitiva del Estudio informativo de la autopista R-1 (Tramo M-40-El Molar) únicamente queda por obtener la declaración de impacto ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

Así pues, pese a que la “Nueva carretera R-1”, en concreto, su tramo no integrado en la M-50, entre la M-12 y El Molar, no constituye, por su naturaleza e itinerario, algo distinto a la R-1, la Comunidad de Madrid ha licitado la asistencia técnica para la redacción de un anteproyecto que se basa en un Estudio de Viabilidad redactado por la propia Comunidad y sometido a información pública. Con fecha 24 de octubre de 2005 las Direcciones Generales de Carreteras y de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Fomento informaron desfavorablemente dicho Estudio de viabilidad de la nueva carretera R-1, tramo indicado antes, pues por la Dirección General de Carreteras se prevé continuar “con el trámite ordinario de aprobar provisionalmente el Estudio informativo y someterlo en breve plazo de tiempo al trámite de información pública y comprobando que el tramo de autopista […] sometido a información pública por la Comunidad de Madrid en el citado Estudio de viabilidad utiliza el mismo corredor que una de las alternativas contempladas en el Estudio informativo que está redactando el Ministerio de Fomento, siendo ambas propuestas sensiblemente coincidentes en planta y en los enlaces de origen y final con la Red de Carreteras del Estado y por tanto incompatibles”.

Resulta así que las carreteras que constituyen el objeto de los contratos a que se refieren las Resoluciones impugnadas forman parte de itinerarios de interés general integrados en la Red de Carreteras del Estado y su recorrido coincide físicamente con las carreteras que el Estado proyecta concluir para el desarrollo de dicha Red.

c) Centrado así el debate, corresponde proceder al examen de los concretos perjuicios que pueden derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

El mantenimiento de la suspensión, según el Abogado del Estado, no ocasionaría perjuicio alguno, en tanto no se coligen perjuicios para los destinatarios de las Resoluciones. Al respecto interesa recordar que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid fue requerido de incompetencia por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de enero de 2006, por el que se solicitaba dejar sin efecto las dos Resoluciones hoy impugnadas. Rechazado el requerimiento, el conflicto se formalizó en fecha 23 de marzo de 2006 con expresa invocación del art. 161.2 CE. Sin embargo, con fecha 23 de febrero de 2006, se publicaron en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid dos Resoluciones de 9 de febrero, del Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, haciendo públicas las adjudicaciones 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” a que se refieren las Resoluciones objeto de este conflicto.

Tomando en consideración las fechas arriba indicadas, el Abogado del Estado considera de todo punto inadmisible que la Administración autonómica, pese a la notificación del requerimiento de incompetencia, procediera en este momento a invocar como perjuicio de imposible o difícil reparación la frustración de legítimas expectativas de las empresas licitadoras, pues en todo caso los perjuicios que se acreditasen son reparables económicamente por aquéllas. Por tanto la suspensión de la vigencia no produce perjuicio alguno, ni mucho menos, irreparable, en la Comunidad de Madrid.

Por el contrario si se levantara la suspensión, se originarían graves perjuicios a los intereses generales. Los perjuicios derivarían del hecho de que la Administración autonómica ha continuado con la tramitación de los procedimientos de contratación pública anunciados, permitiendo la realización de estudios y anteproyectos de construcción que condicionarán en gran medida los futuros trazados de la R-1 y de la M-50, ocasionando daños irreparables dados los desajustes constructivos que pueden derivarse de la no utilización de unos criterios homogéneos en el diseño y desarrollo de unas carreteras que se integran en la Red de Carreteras del Estado, pues los criterios manejados resultan del todo incoherentes con los utilizados por el Ministerio de Fomento respecto de la autopista R-1 y de la autovía M-50. Ello supondría, en caso de que en su momento el Tribunal apreciase la incompetencia de la Comunidad de Madrid para aprobar las Resoluciones impugnadas, que la Administración General del Estado tuviese que hacer frente a la existencia de una parte de la infraestructura que no guarda relación con las pautas técnicas del resto del itinerario, comprometiendo la articulación del transporte nacional e internacional.

Según informa el Ministerio de Fomento se originarían irresolubles problemas de índole técnica y medioambiental a la vista de las circunstancias que se detallan a continuación.

En lo que se refiere a la autovía M-50, el diseño previsto en el Estudio de viabilidad sometido a información pública por la Comunidad Autónoma contempla un trazado que no se ajusta a los parámetros mínimos establecidos en la Instrucción de carreteras (Documento núm. 7) para que la infraestructura acoja a cualquier clase de vehículos a motor. En concreto el túnel se ha previsto con un gálibo vertical que excluye el paso de camiones, lo que hace imposible el tramo, pues debe integrarse en un itinerario de interés general del Estado. Se acompaña plano de la sección de túnel previsto, donde se observa el gálibo de 4 metros (Documento núm. 8).

En todo caso la proyección de este cierre antes de que el Estado haya realizado el Estudio de Movilidad Sostenible conllevará la incompatibilidad de aquél con las conclusiones que se recojan en dicho estudio. Se acompaña plano de planta general del cierre Norte de la M-50, tramo A-6 a M-607 (Documento núm. 9).

Finalmente el Abogado del Estado destaca la trascendencia medioambiental que comporta el proyecto de la Comunidad de Madrid, pues implica la construcción de un túnel bajo el Monte de El Pardo.

La legislación reguladora del Patrimonio Nacional atiende especialmente a la protección medioambiental del Monte de El Pardo. La Ley de 16 de junio de 1982, reguladora de dicho Patrimonio, prevé en su art. 4.3, en la redacción dada por la Ley 44/1995, de 27 de diciembre, que el Gobierno aprobará un Plan de Protección Medioambiental para el Monte de El Pardo, indicándose que sólo por Ley podrán desafectarse los terrenos incluidos en el Plan de Protección. El Gobierno ha aprobado el Plan de Protección mediante Acuerdo de 6 de junio de 1997, acordándose su publicación mediante Orden del Ministerio de la Presidencia de 31 de julio de 1997 (Documento núm. 10), señalándose en su art. 1 que cualquier uso o actividad debe subordinarse al objetivo allí establecido y en su art. 5, relativo a infraestructuras, que cualquier alteración de las mismas o nueva construcción requerirá autorización del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, siendo preceptiva la elaboración de un informe de impacto o integración en el paisaje.

En la conclusión cuarta del informe emitido por la Abogacía del Estado en el Patrimonio Nacional de fecha 16 de febrero de 2006 sobre la Memoria Resumen, Cierre Norte de la M-50, Tramo A-6 a M-607, elaborada por la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, en orden a valorar la incidencia medioambiental del proyecto autonómico, se señala, la falta de precisión de las medidas de seguridad y la necesidad de detallar las distancias entre el trazado de los túneles y las zonas residenciales de la Zarzuela, Palacio de la Zarzuela y Residencia de los Príncipes de Asturias y las que existirían entre dichos túneles y la valla del Monte de El Pardo.

La doctrina del Tribunal sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión cuando, como en este caso, están concernidos los intereses específicamente medioambientales, se pronuncia de forma prácticamente generalizada a favor de la primacía de la protección de los recursos biológicos naturales, dada su fragilidad e irreparabilidad (AATC 674/1984, 1270/1988, 101/199, 243/1993, 46/1994, 222/1995, 287/1999, entre otros).

Por lo que respecta a la Autopista R-1 cabe señalar que, tanto el Estudio informativo redactado por el Ministerio de Fomento, como el Estudio de viabilidad redactado por la Comunidad de Madrid, presentan importantes solapamientos en su trazado que hacen incompatibles ambos estudios. Esta incompatibilidad impide al Ministerio de Fomento aprovechar el anteproyecto de la Comunidad de Madrid y los solapes imposibilitan que dicho Ministerio lleve a cabo su iniciativa.

Si se utilizasen estudios distintos para una misma autopista (el Anteproyecto de la Comunidad de Madrid hasta El Molar y, en el futuro, el Estudio del Estado hasta Santo Tomé del Puerto, en la Comunidad de Castilla y León), los desajustes técnicos de diseño entre ambos trazados impedirían la debida homogeneidad técnica en un eje viario que sirve al tráfico de largo recorrido, siendo importantes los condicionantes de trazado y geotécnicos del tramo aislado licitado por la Comunidad de Madrid, debido a su corta longitud. Por el contrario el Estudio del Ministerio contempla un itinerario de mayor longitud que considera un superior número de condicionantes. Se acompañan planos de planta de R-1 del Ministerio de Fomento y de R-1 de la Comunidad de Madrid (Documentos núms. 11 y 12).

De otro lado los proyectos que elaborase la Comunidad de Madrid no se ajustarían a los condicionantes de la declaración de impacto ambiental del Estudio informativo que corresponde elaborar al Ministerio de Medio Ambiente, ni contarían con la certificación exigida de conformidad con dicha declaración, minimizando los impactos que se ocasionan al medio ambiente y generando perjuicios irreparables al mismo.

La redacción de los anteproyectos por parte de la Comunidad de Madrid ocasionaría también perjuicios a los particulares, pues supondría el desarrollo de dos expedientes promovidos por diferentes Administraciones para una misma infraestructura, la autopista R-1, provocando situaciones inciertas y un clima de inseguridad jurídica. Y ello sin olvidar las consecuencias que se derivarían de la inoperatividad de la infraestructura, resultando insatisfechas las necesidades de transporte por el retraso que se derivaría de los estudios de adaptación.

En un conflicto competencial análogo a éste el Tribunal mantuvo suspendidas las Resoluciones impugnadas (ATC 398/2005) en consideración a la lesión que se produciría en los intereses generales por los desajustes técnicos de la interconexión a la Red ferroviaria transeuropea de determinados tramos de línea de alta velocidad.

Por todo ello solicita que se mantenga la suspensión de las Resoluciones recurridas.

6. Con fecha 26 de junio de 2006 el Letrado de la Comunidad de Madrid presenta sus alegaciones relativas al incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las Resoluciones objeto de conflicto. En ellas sostiene lo siguiente:

a) En primer lugar, recuerda la doctrina del Tribunal sobre este tipo de incidentes, poniendo de relieve que para su resolución se deben ponderar los intereses implicados, tanto el general o público como el particular o privado de las personas afectadas y también los perjuicios de imposible o difícil reparación que se derivarían de la adopción de la medida suspensiva o de su alzamiento. Y ello sin tomar en consideración la viabilidad de las pretensiones que se contienen en la demanda. Además se requiere que el Gobierno invoque la existencia de aquellos perjuicios y que documente o razone su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos (así, entre la numerosa relación que cita, el ATC 12/2006).

También cita el ATC 176/2002, que reitera la doctrina indicada y resalta la presunción de legitimidad de que gozan las leyes en cuanto expresión de la voluntad popular, así como el carácter cautelar de la medida suspensiva. En suma, no se trata aquí de vindicar la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar los perjuicios que se producirán como consecuencia de la vigencia de los preceptos impugnados (AATC 12/1992, 103/1994 y 12/2006, entre otros).

b) Seguidamente manifiesta que los intereses implicados en este supuesto son coincidentes, pues tanto el Gobierno de la Nación como la Comunidad de Madrid sostienen que la nueva carretera R-1 y el cierre de la M-50 son de interés público, si bien el Gobierno lo califica como general y la Comunidad como regional, dado el ámbito de sus competencias. De modo que lo único que se discute es la titularidad de la competencia para construir la infraestructura y, por esta razón, no cabe mantener la suspensión como consecuencia de la señalada calificación de interés general, pues ello supondría prejuzgar el fondo del asunto (AATC 304/2001, 82/2004, y los que citan).

Dada la coincidencia de intereses públicos, la decisión a adoptar debe tener presente los informes particulares afectados, que se pueden identificar en los potenciales usuarios de esas carreteras y en las empresas que tengan previsto participar en las licitaciones y puedan ser, posteriormente, adjudicatarias de los correspondientes contratos.

Si bien respecto de las empresas licitadoras no existe un interés especial en el levantamiento de la medida, salvo el de la defensa y garantía de sus expectativas de ganancia, el interés de los potenciales usuarios sí exige que la ejecución de las obras se inicie lo antes posible, para lo cual es necesario que se levante la suspensión, máxime si se tiene en cuenta la clara y manifiesta falta de interés del Estado en estos proyectos.

En este sentido todo apunta a que el Ministerio de Fomento carece de la voluntad inmediata de llevar a cabo la construcción de estas infraestructuras. Es una actuación paralizada desde hace más de dos años, que ha sido excluida del Plan Estatal de Infraestructuras (PEIT), aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de julio de 2005 y cuyos trámites iniciales han sido anulados o informados desfavorablemente (aspectos todos ellos obrantes en Autos, a los que el Letrado se remite).

Por ello es necesario traer aquí a colocación los casos en los que el Tribunal ha levando la suspensión ante la consideración de ser indiferente cuál sea la Administración que gestione la competencia debatida en el proceso. Así en el ATC 176/2002, FJ 1, relativo al Archivo de la Corona de Aragón y los Archivos Históricos Provinciales. También en el ATC 82/2004, FJ 4, sobre mutualidades de prevención social.

Es lo cierto que, en caso de levantarse la suspensión y proseguirse con la licitación, si se dictara Sentencia que declarase la competencia estatal, el proyecto que se elaborase podría ser asumido por la Administración estatal, lo mismo que todas las actuaciones preparatorias e, incluso, la obra ejecutada.

En todo caso es preciso recordar que el ATC 174/2002, FJ 3 (con remisión a otros), permite que en el caso de que se levante la suspensión se reconsidere la situación si se produjesen perjuicios que aconsejaran realizar la ponderación.

c) A continuación, el Letrado de la Comunidad de Madrid se refiere a las dos Resoluciones de 17 de noviembre de 2005, objeto del conflicto positivo de competencia, y afirma que de su naturaleza se deduce la falta de perjuicios irreparables o de difícil reparación, pues constituyen uno más de los actos encaminados a la ejecución del futuro proyecto de realización de infraestructuras y, como tales actos preparatorios, no se deriva perjuicio alguno de su ejecución. Lo demás es considerar expectativas potenciales o eventuales, hipotéticas y de futuro impreciso que no pueden ser fundamento de la suspensión (ATC 39/1995, 30/2003, FJ 4; 428/2004, FJ 10, con remisión a los AATC 189/2001, 5/2002, 173/2002 y 83/2004).

En este sentido, la redacción de los anteproyectos, como actos de trámite, consiste en “el estudio a escala adecuada y consiguiente evaluación de las mejores soluciones al problema existente, de forma que pueda plantearse la solución oportuna”, según establece el art. 21.1.d) de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid, y en desarrollo del mismo el art. 33 del Reglamento de dicha Ley, aprobado por Decreto 29/1993, de 11 de marzo. Es decir, la pretensión del mantenimiento de la suspensión tiende a conseguir la realización de unas obras públicas futuras sobre las que no existen actuaciones concretas, ni obras iniciadas o ni siquiera lícitadas. Es decir, los efectos irreversibles se producirían en realidad en dichas obras futuras y no como consecuencia de la adjudicación de un contrato de redacción de proyecto.

En el ATC 472/1988 se contempló un supuesto similar, relativo a un avance del plan de ordenación de una playa impugnado por la Generalidad de Cataluña, y el Tribunal no acordó la suspensión solicitada por dicha Comunidad Autónoma.

El mantenimiento de la suspensión bloquearía durante un periodo de tiempo considerable la construcción de estas infraestructuras de interés público, demorando su entrada en funcionamiento y, con ello, la mejora de la circulación y del transporte pretendidas, en perjuicio de los usuarios y del desarrollo económico de la zona.

A ello añade el Letrado de la Comunidad de Madrid que, según la doctrina del Tribunal, no es admisible justificar el mantenimiento de la suspensión en la invasión competencial (ATC 156/1996, juntos con otros muchos, que cita, en igual sentido).

Finalmente aduce que no es aplicable aquí el argumento de la interoperabilidad y de la existencia de desajustes técnicos entre los diferentes tramos de la línea de transportes (ATC 398/2005), pues las disfunciones apreciadas en ese caso no se plantean en el supuesto que nos ocupa.

Por todo lo cual solicita al Tribunal que se levante la suspensión de las Resoluciones impugnadas.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar, de acuerdo con lo regulado en el art. 161.2 CE, si procede levantar la suspensión de la vigencia 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”. Ambas Resoluciones se encuentran suspendidas en su aplicación como consecuencia de la invocación por el Presidente del Gobierno del art. 161.2 CE al interponer el conflicto positivo de competencia.

Se trata, en suma, de actuaciones dirigidas a la construcción de dos carreteras autonómicas que transcurran por los itinerarios indicados. Dichas resoluciones, además de hacer público el objeto del contrato de consultoría a que se refiere su título, regulan también la entidad adjudicadora, la tramitación, el procedimiento y la forma de adjudicación, el presupuesto base de licitación y los requisitos específicos que se exigen al contratista, entre otros aspectos.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe doctrina constitucional, de acuerdo con la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran afectados, tanto el general y público, como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto (entre otros muchos AATC 329/1992, de 27 de octubre; 243/1993, de 13 de julio; 46/1994, de 8 de febrero; 39/1995, de 31 de enero; 25/1996, de 17 de septiembre; 231/1997, de 24 de junio; 44/1998, de 19 de febrero; 287/1999, de 30 de noviembre; 199/2000, de 25 de julio; 66/2001, de 27 de marzo; 171/2002, de 1 de octubre; 71/2003, de 26 de febrero y 264/2003, de 15 de julio).

3. En relación con los intereses particulares y generales implicados en el caso, y con los perjuicios de imposible o difícil reparación que se producirían si se mantuviera o se levantara la suspensión de las Resoluciones de 17 de noviembre de 2005, el Abogado del Estado señala, según se expone con más detalle en los Antecedentes, que ningún perjuicio relevante habría de manifestarse si la suspensión de las actuaciones de licitación se mantuviera. Respecto de los intereses particulares propios de las empresas beneficiarias, porque serían resarcibles económicamente por parte de la Comunidad de Madrid. Y respecto de los intereses generales, porque el Estado proyecta construir una autovía y una autopista en los itinerarios a que se refieren las Resoluciones, y los correspondientes itinerarios ya han sido declarados de interés general e integrados en la Red General de Carreteras del Estado.

Por el contrario advierte de que si se levantara la suspensión de las Resoluciones resultarían altamente perjudicados los intereses particulares y también los generales. En cuanto a los primeros, los perjuicios se derivarían de la inseguridad jurídica que se generaría al existir dos proyectos diferenciados, el estatal y el autonómico, para construir unas carreteras que transcurrirían por unos itinerarios coincidentes en buena medida. Respecto a los intereses generales que resultarían afectados, el Abogado del Estado singulariza, con apoyo en los informes técnicos del Ministerio de Fomento, un doble tipo de perjuicios: los relativos a la necesaria homogeneidad técnica de todo el trayecto de la autopista y de la autovía estatales en proyecto de construcción, de un lado, y los concernientes al medio ambiente, de otro. Acerca de los primeros manifiesta que serían consecuencia de la inserción de dos tramos de carretera de la Comunidad de Madrid en el seno de los dos itinerarios afectados de la Red de Carreteras del Estado, inserción que se produciría con importantes desajustes técnicos, perturbando en dichos tramos la homogeneidad de la autopista y de la autovía estatales. En cuanto a los perjuicios al medio ambiente el Abogado del Estado aduce que serán considerables, en razón a las características de las carreteras autonómicas que se prevé construir. Este doble orden de perjuicios se concreta respecto de cada una de dichas carreteras autonómicas del modo que a continuación se detalla.

En cuanto a la M-50, comenzando por los desajustes técnicos puestos de relieve, se afirma que el Estudio de viabilidad sometido a información pública por la Comunidad de Madrid no se ajusta a los parámetros contenidos en la Instrucción de carreteras del Estado, instrucción que se dirige a que la infraestructura pueda acoger a cualquier clase de vehículos. El Abogado del Estado indica, además, que el diseño autonómico imposibilita el paso de camiones en determinado punto. A todo ello habrán de añadirse nuevas incompatibilidades cuando el Estado concluya el Eestudio de movilidad sostenible. El segundo orden de perjuicios relativo a la M-50 lo relaciona el Abogado del Estado con el hecho de que el proyecto de la Comunidad de Madrid conlleva la construcción de un túnel bajo el Monte de El Pardo, y éste está incluido en la legislación reguladora del Patrimonio Nacional, que atiende especialmente a su protección medioambiental, que ha sido garantizada por un Plan específico, aprobado por Acuerdo del Gobierno de 6 de junio de 1997 (publicado por Orden del Ministerio de la Presidencia de 31 de julio de 1997).

En lo atinente a los perjuicios a los intereses generales que ocasionaría el levantamiento de la suspensión en cuanto a la carretera R-1, por afectación a la autopista correspondiente, el Abogado del Estado manifiesta que tanto el Estudio de viabilidad redactado por la Comunidad de Madrid como el Estudio informativo realizado por el Ministerio de Fomento revelan importantes solapamientos en sus trazados, haciéndolos incompatibles y produciéndose desajustes técnicos similares a los ya señalados respecto del anterior itinerario. Además, la corta longitud del tramo aislado licitado por la Comunidad de Madrid determina que no se tomen en consideración el superior número de condicionantes que contempla el Proyecto estatal, afectando así negativamente a un eje viario de largo recorrido. También, respecto de la carretera R-1, el Abogado del Estado señala que el proyecto autonómico no se ajustaría a los condicionantes de la declaración de impacto ambiental que acompaña al proyecto estatal, ni contaría con la certificación de conformidad correspondiente, competencias ambas del Ministerio del Medio Ambiente.

Este doble orden de perjuicios a los intereses generales determina, según el Abogado del Estado, que se mantenga la suspensión, en razón a la doctrina del Tribunal reiterada en el caso de afectación al medio ambiente (AATC 674/1984, 1270/1988, 101/1993, 46/1994 y el resto que se detallan en los Antecedentes) y también a la recientemente acordada respecto a la homogeneidad técnica de las infraestructuras en todo su recorrido (ATC 398/2005).

4. Por el contrario el Letrado de la Comunidad de Madrid pide al Tribunal que se levante la suspensión, pues en su criterio no se producirían perjuicios al interés particular ni al general si se adoptara esta decisión.

En cuanto a los intereses particulares afectados considera que no lo están especialmente los de las empresas licitadoras desde la perspectiva del levantamiento de la suspensión, salvo en lo relativo a sus expectativas de ganancias, pero, en cambio, sí lo están los de los potenciales usuarios de las infraestructuras, beneficiarios de su puesta en funcionamiento.

Respecto a los intereses generales el Letrado de la Comunidad de Madrid considera que existe una coincidencia de intereses públicos, del Estado y de la Comunidad, en la realización de estas infraestructuras, si bien en este incidente no se discute la titularidad de la competencia, por lo que aduce que la doctrina del Tribunal ha determinado en supuestos similares el levantamiento de la suspensión, con independencia de la Administración que gestione la competencia concreta que se discute en el proceso constitucional (ATC 176/2002, FJ 1), y recuerda que el Tribunal puede reconsiderar el criterio previamente adoptado si ello fuere aconsejable (ATC 174/2002, FJ 3).

Profundizando en el ámbito de los intereses públicos que resultarían perjudicados si se levanta la suspensión descarta que ello pueda ocurrir en este caso, pues no pueden existir perjuicios irreparables o de difícil reparación cuando se trata de simples actos preparatorios y de trámite. Sólo con carácter hipotético o preventivo, que no es fundamento para la resolución de este incidente (ATC 83/2004, entre otros muchos que cita), podría hacerse un planteamiento de este tipo. Este criterio se constata por el alcance que da a los “anteproyectos”, que constituyen el objeto de las resoluciones impugnadas, el art. 21.1.d) de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid, y el art. 33 de su Reglamento, aprobado por Decreto 29/1993, de 11 de marzo. De ellos se deriva que se trata de obras públicas futuras, de las que no existen aún actuaciones concretas u obras iniciadas, ni siquiera licitadas, por lo que ningún perjuicio cierto se vincula a la adjudicación de un contrato de redacción de un proyecto (ATC 472/1988, que resolvió un caso similar).

En cuanto a los desajustes técnicos apreciados como fundamento del mantenimiento de la suspensión por el ATC 398/2005 el Letrado de la Comunidad de Madrid manifiesta que los mismos no se plantean en este caso.

Por todo ello considera que debe levantarse la suspensión de ambas Resoluciones.

5. Una vez expuestos sintéticamente los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que han de producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por el Tribunal, procede que realicemos la ponderación que es propia de este incidente.

Ya hemos visto que el Abogado del Estado pone de relieve que los perjuicios que se producirían si la suspensión se levanta se vinculan con el hecho de que las dos Resoluciones de 17 de noviembre de 2005 se refieren a proyectos de carreteras autonómicas cuyo itinerario coincide físicamente en buena medida con el de otros declarados de interés general e integrados en la Red de Carreteras del Estado, que éste proyecta construir, si bien aún no ha culminado los Estudios informativos y de movilidad sostenible correspondientes.

Pues bien, en cuanto a los perjuicios a los intereses particulares, debemos descartar los que, en opinión del Abogado del Estado, se producirían como consecuencia de la inseguridad jurídica que resultaría de la existencia de dos actuaciones administrativas diferenciadas, la autonómica y la estatal, sobre el mismo itinerario, toda vez que es reiterada nuestra doctrina, aplicable tanto a los recursos de inconstitucionalidad como a los conflictos de competencia, de que los daños que pudieran ocasionarse a la seguridad jurídica “son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos, de manera que, desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional (ATC 12/1992, de 23 de enero, FJ 2. En igual sentido, AATC 208/1986, de 6 de marzo, FJ 1, y 88/1991, de 12 de marzo, FJ 2)” (ATC 398/2005, de 8 de noviembre, FJ 6).

En el mismo plano de los intereses particulares afectados, en relación con la postura mantenida por el Letrado de la Comunidad de Madrid, que afirma la importancia de la construcción de las carreteras autonómicas en razón a los beneficios que reportaría a los usuarios de las mismas, hay que afirmar que, sin desconocer la importancia de este dato, ello no puede prevalecer sobre los intereses generales que se ha aducido que están en juego, es decir, los vinculados a la protección y defensa del medio ambiente y a la homogeneidad técnica de las infraestructuras, especialmente si se considera que también desde ambas perspectivas resultan afectados los propios intereses particulares.

Por tanto procede ponderar la relevancia que en este supuesto presentan los intereses generales a que hemos hecho referencia o, mejor, los perjuicios que se ocasionarían a los mismos en caso de que adoptemos la decisión del levantamiento de la suspensión.

6. La relevancia que en este tipo de incidencias tiene la homogeneidad técnica de las infraestructuras que soportan el desplazamiento de personas y mercancías ya la hemos admitido recientemente en nuestro ATC 398/2005, aducido por el Abogado del Estado, donde pusimos de manifiesto la conveniencia de garantizar la “interoperabilidad” de las redes de comunicación nacionales y de su conexión con la europeas.

Sin embargo se constata que la doctrina contenida en dicho Auto no es directamente aplicable al presente supuesto. En efecto, en el caso resuelto por el ATC 398/2005 se estaba en presencia de unas Resoluciones que anunciaban concursos para la adjudicación de contratos que tenían por objeto la realización de las obras de una plataforma ferroviaria, mientras que aquí se trata, como señala el Letrado de la Comunidad de Madrid, de unas actuaciones preparatorias vinculadas a la realización de estudios previos y de proyectos de construcción de dos carreteras, de manera que los efectos que con carácter más o menos inmediato se deriven de ello habrán de ser diferentes a los del caso contemplado por el citado Auto.

En efecto, las dos Resoluciones impugnadas convocan concursos para la adjudicación de contratos de consultoría y asistencia técnica relativos a sendos “anteproyectos de construcción y explotación” de determinadas obras. Teniendo en cuenta que los anteproyectos consisten en “el estudio a escala adecuada y consiguiente evaluación de las mejores soluciones al problema existente, de forma que pueda plantearse la solución óptima” [art. 27.1 d) de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid] y que la solución óptima se alcanza, tras el “proyecto de trazado”, con el “proyecto de construcción” [art. 21.1 e) y f) de la misma Ley] y considerando también la regulación complementaria contenida en el Reglamento de dicha Ley (arts. 33 y 34, de un lado, y 37 y ss., de otro), aprobado por Decreto 29/1993, de 11 de marzo, se concluye que los perjuicios aducidos por el Abogado del Estado desde esta perspectiva son, aún, hipotéticos y de futuro, carentes, en definitiva, de la consistencia necesaria para sustentar la suspensión de las Resoluciones impugnadas (ATC 30/2003, de 28 de enero, FJ 4, entre otros muchos), que se presumen legítimas.

7. En cuanto a los intereses vinculados a la preservación del “medio ambiente”, es tradicional en nuestra doctrina, en relación con la resolución de estos incidentes, pronunciarse “de forma jurídicamente generalizada a favor de la primacía de la protección de los recursos biológicos naturales, dada su fragilidad y la irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de perturbación de los mismos (AATC 674/1984, 1270/1988, 101/1993, 243/1993, 46/1994 y 225/1995, entre otros)” (ATC 252/2001, de 18 de septiembre, FJ 3, con cita del ATC 287/1999, FJ 3).

En este sentido los perjuicios aducidos por el Abogado del Estado, singularmente los que hacen referencia a la afectación del Monte de El Pardo, han de ser, sin duda, objeto de consideración especial, pero, por las mismas razones apuntas en el anterior FJ 6, no puede constatarse aún su certeza e inmediatez, pues lo que prevén las Resoluciones impugnadas no es la realización de obras, sino de estudios y proyectos previos, además de que en la normativa autonómica aludida se constata la valoración de los intereses medioambientales y la posibilidad de corrección de los posibles perjuicios. Lo expuesto justifica que no puedan ser acogidos los planteamientos del Abogado del Estado ni tampoco los correlativos atinentes a que las actuaciones medioambientales necesarias no sean realizadas por el Ministerio de Medio Ambiente, pues ello supondría entrar a valorar los planteamientos de fondo, lo que no se acomoda a la naturaleza de este incidente según la doctrina reproducida en el FJ 2.

Los argumentos anteriores conducen a que acordemos el levantamiento de la suspensión de las Resoluciones impugnadas, si bien constatando que la representación del Estado siempre podrá aportar a este Tribunal nuevos datos en orden a la reconsideración de esta decisión (ATC 99/2003, de 6 de marzo, con cita de otros) y, sin perjuicio, naturalmente, de que se pueda suscitar la suspensión de actuaciones posteriores a través de su correspondiente impugnación ante este Tribunal.

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional

ACUERDA

Levantar la suspensión 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”.

Madrid, a dieciocho de julio de dos mil seis.