

Actas de comprobación del replanteo: naturaleza jurídica, exigibilidad y operatividad

La ejecución del contrato de obras no puede iniciarse hasta el levantamiento del acta de comprobación del replanteo, que se configura como un acto formal que precisa de la comparecencia de la Administración Pública y el contratista y que tiene por finalidad la de acreditar que los terrenos sobre los que se han de verificar las obras son los previstos en el replanteo previo a la licitación así como que la Administración disfruta, en efecto, de su posesión y garantiza su disponibilidad.

Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P.

La comprobación del replanteo es un trámite esencial en el marco del contrato de obras, que se documenta en un acta, y cuya relevancia es medular en el desenvolvimiento del contrato. La legislación actualmente vigente en materia de contratación pública le dedica el artículo 229 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público¹ (TRLCSP) y alguna que otra referencia marginal (artículo 237.a) del TRLCSP) y los artículos 139 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Contratos² (RGC).

Su razón de ser se sitúa en el seno de los contratos de obras, que según dispone el artículo 6 TRLCSP, son "aquellos que tienen por objeto la **realización de una obra** o la **ejecución de alguno de los trabajos enumerados** en el Anexo I o la realización por cualquier medio de una obra que responda a las necesidades especificadas por la entidad del sector público contratante. Además de estas prestaciones, el contrato podrá comprender, en su caso, la redacción del correspondiente proyecto".

De conformidad con el apartado 2 del mismo precepto, se entenderá por obra "el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble".

Una de las características del contrato de obras es, como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) que las mismas se ejecutan en un **bien propiedad del órgano de contratación**, por ello y a tal fin la legislación de contratos dispone que **aprobado el proyecto de obras y previamente a la tramitación del expediente para la contratación**, se procederá a efectuar el **replanteo** del mismo, consistente en **comprobar la realidad geométrica y la disponibilidad de los terrenos precisos para su ejecución**, trámite que se verifica nuevamente en el acta de comprobación del replanteo y tiene por finalidad garantizar que el órgano de contratación dispone efectivamente de los terrenos sobre los que se ejecutarán las obras, tanto en cuanto se refiere a la instrumentación del expediente como respecto de la posición que el contratista asume en el contrato, configurándose así como un **requisito básico del contrato de obras**³.

¹ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

² Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

³ Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

La **ejecución del contrato de obras comenzará** – tal y como establece el artículo 229 del TRLCSP - con el **acta de comprobación del replanteo**. A tales efectos, **dentro del plazo** que se consigne en el contrato que no podrá ser superior a **un mes** desde la fecha de su formalización salvo casos excepcionales justificados, el servicio de la Administración encargada de las obras procederá, en presencia del contratista, a efectuar la **comprobación del replanteo** hecho previamente a la licitación, **extendiéndose acta del resultado** que será **firmada por ambas partes interesadas**, remitiéndose un ejemplar de la misma al órgano que celebró el contrato.

Por otro lado, el artículo 237 del TRLCSP, relativo a las causas de resolución del contrato de obras, establece que además de las señaladas en el artículo 223, se configura como una **causa específica de resolución del contrato de obras** según su apartado a), **la demora en la comprobación del replanteo**, conforme al artículo 229 TRLCSP.

La comprobación del replanteo se concibe así en nuestro derecho positivo como un elemento fundamental en el seno del contrato de obras (I), como un acto formal de contenido determinado (II), sujeto a plazo (III), de carácter bilateral (IV) y determinante del comienzo de la ejecución del contrato (V).

- I. En primer lugar, la comprobación del replanteo es una fase necesaria e irrenunciable en el desenvolvimiento del contrato de obras pues tiene como **finalidad esencial** la de **acreditar**, a juicio del director de la obra y sin reserva por parte del contratista, la disponibilidad de los terrenos de conformidad con el replanteo hecho con carácter previo a la licitación⁴.

Su relevancia deriva de la necesidad de comprobar la **posesión y disposición real de los terrenos** sobre los que quiere ejecutarse la obra, su idoneidad y la **viabilidad del proyecto** sobre el que se ha licitado y su **finalidad** es la de **entregar al contratista el terreno** para que inicie las obras, garantizándole la inexistencia de obstáculos materiales y técnicos que puedan impedir dicha iniciación.

Aunque **excepcionalmente** se admite la iniciación de la ejecución del contrato sin la acreditación de la disponibilidad total de los terrenos - y siempre que la Administración disponga al menos de los imprescindibles⁵ - con carácter general, la no disposición de los terrenos o la constatación de que el proyecto no es viable determina un incumplimiento por parte de la Administración⁶. Por tal razón la Ley instrumenta la comprobación del replanteo como el **primer acto de la ejecución del contrato**⁷ sin el cual éste no puede tener lugar.

- II. La comprobación del replanteo se instrumenta mediante el **levantamiento de un acta que acredita su realización**, un acto de ámbito material y técnico limitado⁸ a comprobar la posesión y disposición de los terrenos y su idoneidad a fin de proceder a la consecución del

⁴ Es necesario en este sentido tener presente la distinción conceptual y material que existe entre el **replanteo de las obras**, que se lleva a cabo en un momento anterior a la existencia del vínculo contractual y que es exigencia natural de la ordenada gestión administrativa y la **comprobación del replanteo**, que presupone que el contrato ya se ha formalizado.

⁵ El artículo 140.3ª RGC dispone que cuando se trate de la realización de alguna de las obras a que se refiere el artículo 129.2 de la Ley se estará a lo dispuesto en el mismo en cuanto a la disponibilidad de terrenos pudiendo comenzarse las obras si estuvieran disponibles los terrenos imprescindibles para ello y completarse la disponibilidad de los restantes según lo exija la ejecución de las mismas.

⁶ El Consejo de Estado ha señalado, entre otros en el dictamen 2697/1999, de 4 de noviembre de 1999, que procede la resolución por culpa de la administración cuando ésta no ha puesto a disposición del contratista los terrenos necesarios para la obra y queda suspendido el contrato por el tiempo legal.

⁷ Dictamen del Consejo de Estado número 3213/2002, de 21 de noviembre de 2002.

⁸ Tribunal Supremo sentencia de 31 de enero de 1984.

proyecto – no debiendo discutirse en su seno aspectos ajenos a los concretos y específicos de este trámite-.

De este modo, el acta de comprobación del replanteo reflejará la **conformidad o disconformidad** del mismo respecto de los documentos contractuales del proyecto, con especial y expresa referencia a las características geométricas de la obra, a la autorización para la ocupación de los terrenos necesarios y a cualquier punto que pueda afectar al cumplimiento del contrato (artículo 140.1 RGC).

A la vista de sus resultados se procederá a la iniciación de la ejecución del contrato o bien – en caso de indisponibilidad de los terrenos o cuando el director de la obra considere necesaria la modificación de las obras proyectadas - quedará suspendida la iniciación de las mismas, haciéndolo constar en el acta, hasta que el órgano de contratación adopte la resolución procedente (artículos 139.4 y 140.2 RGC)⁹.

En tanto sea dictada esta resolución, **la iniciación de las obras quedará suspendida desde el día siguiente a la firma del acta**, computándose a partir de dicha fecha el plazo de seis meses a que se refiere el artículo 223 b) del TRLCSP. El contratista tiene, además, derecho a ser indemnizado por los daños que efectivamente le hubiera ocasionado la suspensión del contrato debida a la falta de disponibilidad de los terrenos necesarios para ejecutar la obra contratada¹⁰.

En principio la obligación de promover la comprobación del replanteo recae sobre la Administración¹¹, debiendo además procurar tener disponibles en el tiempo oportuno los terrenos necesarios para la obra¹². El acta de comprobación se configura así como una suerte de **autorización formal** del comienzo de las obras, debiendo entenderse de contrario que se produce una suspensión tácita del contrato hasta su correcta realización¹³.

No obstante, téngase presente, como ha señalado el Consejo de Estado en el reiterado Dictamen 3213/2002, de 21 de noviembre de 2002 que *“la demora en la comprobación del replanteo solo autoriza la resolución **cuando tras previo requerimiento fehaciente no tuviera lugar en el plazo de un mes**”*.

- III. Es un acto cuya verificación está sujeta a plazo pues como dispone el artículo 229 del TRLCSP el **acta de comprobación del replanteo** debe llevarse a cabo **dentro del plazo** que se consigne en el contrato **que no podrá ser superior a un mes** desde la fecha de su formalización del contrato salvo casos excepcionales justificados.

El incumplimiento del plazo señalado es causa determinante de la resolución del contrato de conformidad con el artículo 223.a) del TRLCSP.

- IV. Es **bilateral** en tanto que las partes vinculadas por el contrato practican una actuación, con la que se inicia la ejecución de las obras, jurídicamente concebida para verificar sobre la realidad material del terreno y en coherencia con los **principios de acuerdo y colaboración**

⁹ En el caso de que el contratista, sin formular reservas sobre la viabilidad del proyecto, hubiera hecho otras observaciones que pudieran afectar a la ejecución de la obra, la dirección, consideradas tales observaciones, decidirá iniciar o suspender el comienzo de la obra, justificándolo en la propia acta.

¹⁰ Memoria de Consejo de Estado correspondiente al año 2004

¹¹ Dictamen 909/1992, de 21 de julio de 1992.

¹² D 803/1996, de 16 de mayo de 1996.

¹³ Todo el párrafo es dictamen 3213/2002, de 21 de noviembre de 2002.

que presiden el establecimiento de la relación contractual, la viabilidad de la ejecución de las proyectadas. Prueba del carácter bilateral es la previsión legal de que, **extendiéndose acta del resultado** de la comprobación del replanteo, ésta será **firmada por ambas partes interesadas**, remitiéndose un ejemplar de la misma al órgano que celebró el contrato. De hecho el artículo 139.1ª RGC establece que si el contratista no acudiere, sin causa justificada, al acto de comprobación del replanteo su ausencia se considerará como incumplimiento del contrato con las consecuencias y efectos previstos en la Ley.

El acta de comprobación del replanteo tiene por fin verificar de nuevo la disponibilidad de los terrenos sobre los que se ejecutarán las obras tanto en cuanto se refiere a la instrumentación del expediente como respecto de la posición que el contratista asume en el contrato¹⁴.

- V. El levantamiento del acta de comprobación del replanteo es **determinante del comienzo de la ejecución del contrato**, es el momento por referencia al que materialmente **se fija el inicio del plazo de ejecución de las obras**¹⁵ y **su omisión comporta la inexecución del contrato** y la incursión en una de las causas legales de resolución contractual.

Lo cierto es que con anterioridad a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, no se recogía dentro de las causas de resolución del contrato de obra la relativa a la demora en la comprobación del replanteo (aunque el artículo 127 del Reglamento General de Contratación si establecía una regulación análoga a la prevista después en el artículo 152.2 de la LCAP). Para evitar la falta de convocatoria por la Administración del contratista para levantamiento de acta de comprobación de replanteo, que originaba de facto en muchas ocasiones una suspensión de hecho del inicio de obra, la Ley 13/1995 introdujo la demora en la comprobación de replanteo como causa de resolución¹⁶.

En definitiva, la comprobación del replanteo constituye un **trámite necesario**¹⁷, inmediato a la iniciación de las obras y cuya no realización impide el inicio de las obras y, en consecuencia, el cómputo del plazo de ejecución.

¹⁴ Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 13/2009, de 25 de septiembre

¹⁵ Consejo de Estado memoria de 1990.

¹⁶ Y eso fue así porque, como señaló el Consejo de Estado en el dictamen 53.437 de 6 de julio de 1998, es obligación de la Administración contratante poner a disposición del contratista los terrenos necesarios para la obra.

¹⁷ Resulta admisible la posibilidad de que, no obstante el carácter formal del acto de comprobación del replanteo, éste pueda llevarse a cabo excepcionalmente de forma tácita. En este sentido cabe citar el Dictamen del Consejo de Estado número 4337/1996, de 13 de marzo de 1996, en el que se dice que "la comprobación del replanteo constituye un trámite necesario, inmediato a la iniciación de las obras y su no realización - a excepción hecha de aquellos supuestos en los que se admite la comprobación tácita - impide comenzar los trabajos".

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. está integrado por Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Juan Santamaría Pastor y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma jlpalma@gomezacebo-pombo.com o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid, 28046 (tel.: 915 829 415)

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo abogados, S.L.P.