

LOS DERECHOS DE REALOJAMIENTO Y RETORNO*

Lucía del Saz Domínguez**
Investigadora predoctoral
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 12 de marzo de 2024

1. Introducción

En el presente artículo estudiaremos un tema de consumo y vivienda que nos suscita gran interés y curiosidad: el reconocimiento de los derechos de realojamiento y de retorno como garantías que asisten a los arrendatarios (ocupantes legales) de viviendas que, constituyendo su residencia habitual, se vean obligados a abandonarlas a consecuencia de la ejecución de obras que hagan imposible su uso.

Concretamente, examinaremos las siguientes cuestiones:

1. Si hay una obra de rehabilitación que hace inservible la vivienda para el arrendatario, ¿tiene éste derecho de realojamiento?
2. ¿Tiene hoy derecho de retorno el arrendatario en el supuesto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas?

* Trabajo realizado como contratada predoctoral bajo la dirección de Ángel Carrasco Perera -contrato predoctoral para la formación de personal investigador, con Ref.: 2023-UNIVERS-11977, en el marco del plan propio de I+D+i de la Universidad de Castilla-La Mancha, cofinanciado por el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) modalidad Formación de Profesorado Universitario (FPU), en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances”, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación aplicada, en el marco del Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el proyecto titulado “Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible”, con Ref.: 2022-GRIN-34487 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana I. Mendoza Losana y en el marco del Proyecto de Investigación SBPLY/23/180225/000242 “El reto de la sostenibilidad en la cadena de suministros y la defensa del consumidor final” cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del Programa Operativo de Castilla-La Mancha 2021-2027 dirigido por Ángel Carrasco perera y Ana carretero García.

** ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-7781-5054>



Para dar respuesta a estos interrogantes analizaremos lo contemplado en el art. 19 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana [Ley de Suelo actual] y el derogado artículo 14 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

2. Régimen legal

Conforme a lo dispuesto en el art. 19.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, Ley de Suelo), si se ejecutasen actuaciones sobre el medio urbano que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que, además, constituyan su residencia habitual¹, habrá que garantizar su derecho al realojamiento de acuerdo con los términos fijados en dicho precepto, así como por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Dicha obligación de realojamiento recae sobre la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación [regla 1ª]; o sobre el promotor de la actuación [regla 2ª].

El derecho de realojamiento queda configurado como una facultad que posee el ocupante legal de vivienda (nosotros nos centraremos en el caso de los arrendatarios) que debido a una actuación urbanística debe ser desalojado, comportando la posibilidad de utilizar una vivienda de sustitución.

En caso de que, actuando de manera aislada, no corresponda aplicar la expropiación [supuesto de la regla 3ª], la citada Ley (en su art. 19, apdo. 2) atribuye a los arrendatarios que debido a las obras de rehabilitación o demolición no puedan utilizar las viviendas arrendadas: (i.) el derecho a obtener un alojamiento provisional, (ii.) así como el derecho de retorno [cuando fuera posible]. Tales derechos resultan ejercitables frente al dueño de la nueva edificación y su plazo fenece con la finalización del contrato.

¿En qué consiste **el derecho de retorno**?

Atendiendo a lo establecido en el art. 19, apdo. 2, II, para hacer efectivo el derecho de retorno, el propietario de la finca (fuese o no el arrendador originario) tendrá que proporcionar [a quien posea dicha facultad *a priori*, arrendatario que a causa de las obras

¹ Se infiere que dichos derechos vienen reconocidos exclusivamente en favor de ocupante de viviendas habituales, no de locales de negocio u otros inmuebles.



de rehabilitación o demolición ve impedido su uso-] una nueva vivienda que debe reunir una serie de requisitos:

- i. En cuanto a su superficie, se establecen dos límites mínimos: a) no podrá ser inferior al 50% de la vivienda arrendada [«vivienda de origen»] -si ésta tuviese al menos 90 metros cuadrados-, b) habrá de respetar su superficie anterior si no alcanzase los 90 metros cuadrados.
- ii. Sus características habrán de ser análogas a aquélla.
- iii. Tendrá que hallarse ubicada en el mismo solar o dentro del “entorno del edificio demolido o rehabilitado” [reedificación].

Observamos que el derecho de realojamiento puede ser ejercido por los arrendatarios para regresar a un inmueble sito en la misma finca en la que se encontraba la vivienda objeto del contrato de arrendamiento.

Conviene mencionar que **el derecho de realojamiento** tiene naturaleza personalísima e intransferible. Si bien, según lo plasmado en el art. 19.3 de la Ley de Suelo, también corresponderá a los herederos forzosos y al cónyuge supérstite si acreditan que compartían con el titular la vivienda objeto del realojo, constituyendo ésta su vivienda habitual.

Por demás, como señala el art. 19, apdo. 4, de la Ley de Suelo, los interesados pueden solicitar el reconocimiento del derecho de realojamiento o renunciar a su ejercicio. Dicho apartado contempla las normas procedimentales comunes que debe respetar el procedimiento de realojamiento [identificación por la Administración actuante de los ocupantes legales de los inmuebles que constituyan su residencia habitual y deban ser desalojados por la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano; notificación; trámite de audiencia y, en su caso, información pública; aprobación del listado definitivo de las personas que tienen derecho a realojamiento; notificación a los afectados].

Por otra parte, en su apartado quinto se precisa que para hacer efectivo el derecho de realojamiento deberá ofrecerse una vivienda por cada una de las viviendas afectadas por la actuación y que deberán ubicarse “bien en el mismo ámbito de actuación, o, si no es posible, lo más próximo al mismo”. Si resultara materialmente imposible ofrecer tales viviendas, a los titulares del derecho de realojamiento les corresponderá su equivalente económico.

Respecto a los requisitos que ha de reunir la vivienda de sustitución, cabe destacar los siguientes:

- i. Habrá de tener una superficie “adecuada a las necesidades del titular del derecho de realojamiento”.
- ii. Además, en caso de que el acreedor sea una persona con discapacidad, la vivienda deberá ser accesible o acorde a las necesidades derivadas de la discapacidad.

Por último, se menciona que el reconocimiento del derecho de realojamiento es independiente del derecho a percibir la indemnización que corresponda.

3. Respuesta a las cuestiones

3.1. Si hay una obra de rehabilitación que hace inservible la vivienda para el arrendatario, ¿tiene éste derecho de realojamiento?

Debemos distinguir el “derecho de realojamiento” en sentido estricto (entendido como una búsqueda de alternativa habitacional, con carácter provisional o definitivo -diferenciación que dará lugar al realojo temporal o definitivo-) del “derecho de retorno”.

De acuerdo con lo establecido en el art. 19, apdo. 2, de la Ley de Suelo, cuando no corresponda aplicar la expropiación, el arrendatario que a consecuencia de una obra de rehabilitación no pueda hacer uso de la vivienda por resultar inservible para él, solamente tendrá “el derecho a un alojamiento provisional, así como a retornar cuando sea posible”.

El derecho de retorno se reconoce en dichos supuestos como una variante del genérico derecho de realojamiento. Además, conecta con la normativa civil de arrendamientos urbanos.

En síntesis, debemos distinguir tres supuestos.

- i. Cuando la gestión se efectúe por expropiación [art. 19.1, letra a), de la Ley de Suelo]: los arrendatarios dispondrán del derecho de realojo [“derecho de realojamiento con carácter definitivo”]. Aunque se habla de “entrega de vivienda de reemplazo” también se indica que ésta “equivaldrá al abono del justiprecio expropiatorio, salvo que el expropiado opte por percibirlo en metálico, en cuyo caso no tendrá derecho a realojo”.



- ii. En caso de actuaciones sistemáticas no expropiatorias (por el promotor de la actuación en ámbitos de gestión conjunta) [art. 19.1, letra b), de la Ley de Suelo]: únicamente existirá el derecho de realojamiento en las condiciones que se prevean en “la legislación aplicable” (legislación autonómica).
- iii. Cuando se trate de actuaciones aisladas, sin ser necesaria la expropiación [art. 19, apdo. 2, de la Ley de Suelo]: existirá el deber de prestar un alojamiento provisional, así como el derecho de retorno [este último se materializará “cuando sea posible”].

A mi parecer este esquema se mantiene tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y la Ley de Suelo de 2015 (con el matiz de que en la Ley del año 2013 se hacía mención a “la ejecución de las actuaciones previstas por esta Ley” en lugar de hacer referencia a “la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano”, en ambos casos como circunstancia que ocasiona la necesidad de desalojo de los ocupantes de la vivienda).

Por consiguiente, en respuesta a la pregunta enunciada, concluimos que, existiendo una obra de rehabilitación de manera aislada que hace inservible la vivienda para el arrendatario (fuera de los supuestos en los que correspondería aplicar la expropiación), éste poseerá un derecho de realojamiento únicamente con carácter temporal y, cuando fuera posible, podrá retornar a la vivienda objeto de arrendamiento o a una “nueva vivienda” ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado en virtud del derecho de retorno (art. 19.2 de la Ley de Suelo).

Nos preguntamos asimismo si el arrendatario podría renunciar expresa o tácitamente (no haciendo uso de él) a su derecho de retorno a su «vivienda de origen», optando por mantenerse en la «vivienda de destino o de reemplazo». Sin embargo, en este caso no podemos entender que resulte necesaria la petición por el interesado, puesto que la finalidad de la norma que reconoce el realojamiento es proteger al arrendatario cuya vivienda resulta inservible por obras o “actuaciones sobre el medio urbano que requieran el desalojo” en tanto dure dicha vicisitud, otorgándole el derecho a disponer de un alojamiento sustitutivo al que no puede disfrutar con motivo de la ejecución de las actuaciones que obligaron al desalojo y el derecho de retorno se basa en una situación fáctica [la finalización de las obras de rehabilitación o demolición que permite nuevamente el uso de la vivienda arrendada o “nueva vivienda”]. Así, se contrapone a la voluntariedad del ejercicio del derecho de realojo para el afectado por la acción urbanística, que podrá ejercitarlo o no.



En la Disposición Adicional 4ª.3.ª del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana [Disposición derogada], en referencia a las actuaciones aisladas no expropiatorias, donde se reconocía a los arrendatarios de las viviendas demolidas el derecho de retorno, se especificaba que el propietario tenía la obligación de “garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno”, de modo que los locatarios tampoco poseían un derecho de “realojamiento definitivo” en sustitución del derecho de retorno y, a diferencia de lo explicitado en el art. 19, apdo. 4, letra b), de la Ley de Suelo, en relación con el derecho de realojamiento, donde será necesario instar su reconocimiento, no encontramos tal previsión para el derecho de retorno, por lo que consideramos que no tiene carácter dispositivo para el arrendatario. Además, éste será el principal interesado en solicitar el derecho de retorno, puesto que el momento en el que fuera posible regresar se configura como el término de la obligación de alojamiento provisional que recae sobre el arrendador.

3.2. ¿Tiene hoy derecho de retorno el arrendatario en el supuesto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas?

Según lo indicado en estas páginas, el tradicional derecho de retorno es una facultad concedida por la Ley -que también podrá ser conferida en virtud de la autonomía de la voluntad (de acuerdo con el principio de libertad en la contratación)²- al arrendatario de vivienda de instalarse nuevamente en el inicial inmueble reedificado, mas no podemos ignorar que la legislación vigente en cada momento es la que establece el alcance y el contenido de los derechos de configuración legal.

Actualmente, a nivel estatal, dicho derecho se regula en el artículo 19 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y en la Disposición adicional octava de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU).

En el referenciado art. 19 de la Ley de Suelo se trata el retorno de origen legal que puede corresponderle al arrendatario (anteriormente abordado en el art. 14 de la Ley 8/2013) en los términos expresados en el apartado 2 del presente trabajo. Como hemos señalado en respuesta a la pregunta precedente, solamente se reconoce el derecho de

² El artículo 15 del Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario dispone que “los inquilinos y arrendatarios que tengan derecho de retorno al piso o local arrendado, ya sea por disposición legal o por convenio con el arrendador, podrán hacerlo constar en el Registro de la Propiedad mediante nota al margen de la inscripción de dominio de la finca que se reedifique (...)”, lo que corrobora que el derecho de retorno puede tener un doble origen (legal o convencional).



retorno a los arrendatarios que a causa de actuaciones aisladas, sin que corresponda aplicar la expropiación, se vean impedidos de hacer uso de las viviendas arrendadas a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición.

De manera similar, en la Disposición adicional octava de la LAU se contempla el derecho de retorno para los arrendatarios “cuando en las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico, fuera necesario proceder a la demolición total o a la rehabilitación integral con conservación de fachada o de estructura de un edificio”. En tal disposición se especifican idénticamente los requisitos que deberá reunir la nueva vivienda que se le proporcione al inquilino afectado [su superficie no podrá ser “inferior al 50 por 100 de la anterior, siempre que tenga al menos 90 metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie” y habrá de presentar “características análogas a aquélla y” estar “ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado”].

La aprobación de la Ley de Suelo (de 2015) no ha supuesto cambios en relación con la regulación precedente del derecho de retorno reconocido en el artículo 14, apdo. 2, de la Ley 8/2013 [derogado por la disposición derogatoria única.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre]. En efecto, el artículo 19 mantiene el derecho reconocido en favor de los arrendatarios cuando, como consecuencia de la realización de actuaciones urbanísticas no sistemáticas o aisladas, sin expropiación, aquéllos no puedan hacer uso de las viviendas arrendadas por causa de las obras de rehabilitación o demolición; en cuyo caso, los inquilinos pueden ejercitar el derecho a que les sea proporcionado un alojamiento provisional [“derecho de realojamiento provisional”], así como a retornar cuando resulte posible [“derecho de retorno”].

También debemos destacar que los derechos de realojamiento y de retorno surgen en el marco de una actuación urbanística o rehabilitadora que afecta a la vivienda de origen [edificio demolido o rehabilitado], con la imposibilidad de continuar con el uso, lo que supone la pérdida temporal o definitiva de la vivienda y el consiguiente desalojo de los ocupantes legales [lo que difiere de lo plasmado en el art. 22 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos en relación con las “obras de mejora” que no afectan o afectan de modo irrelevante a la vivienda arrendada - supuesto en el que el arrendatario puede continuar utilizando la vivienda, con el derecho a una reducción de la renta en proporción a la parte de la vivienda de la que se vea privado por causa de aquéllas-].

Como hemos subrayado, estos derechos se reconocen por parte del legislador “en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano que requieran el desalojo de los



ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual” (art. 19, apdo. 1, Ley de Suelo -TRLRHL2015-) como garantía frente a tales situaciones.

El derecho de realojo se limita al supuesto de que los residentes, en su calidad de ocupantes legales de viviendas afectados por una actuación urbanística, deban desalojarla por imposibilidad de uso mientras se efectúan las obras [momento configurado como *dies ad quem* del citado derecho].

Por su parte, el retorno arrendaticio se reconoce, en virtud del art. 19.2 de la Ley de Suelo, cuando concurran los siguientes requisitos de manera cumulativa:

- i. Exista un arrendamiento que recaiga sobre vivienda que constituya la residencia habitual del arrendatario.
- ii. La finca objeto de arrendamiento haya sido objeto de obras de rehabilitación o demolición y se requiriese el desalojo de los ocupantes legales que tuviesen en ella su residencia habitual.
- iii. Se trate de una actuación aislada y no corresponda aplicar la expropiación.
- iv. Ya fuere posible regresar.

Adviértase que el derecho de retorno podrá llevarse a cabo poniendo a disposición del arrendatario una nueva vivienda que reúna los requisitos enunciados en el apartado precedente de nuestro estudio y esté ubicada en el mismo solar o “entorno del edificio demolido o rehabilitado”, términos jurídicos indeterminados, es decir, no necesariamente deberá realizarse el regreso a la «vivienda de origen».

4. Conclusiones

De acuerdo con el análisis realizado en los epígrafes anteriores, cabe formular las siguientes afirmaciones en relación con las cuestiones objeto de examen:

- i. Hoy se recoge en el vigente artículo 19, apdo. 2, de la Ley de Suelo el derecho de retorno de los arrendatarios en los casos de operaciones privadas aisladas de rehabilitación o demolición. En este caso, además, al arrendatario le corresponde un derecho de alojamiento provisional mientras se hace efectivo el retorno.
- ii. En el supuesto previsto en el artículo 19.2 de la Ley de Suelo hemos de distinguir dos momentos esenciales: a) la imposibilidad de hacer uso de las viviendas



arrendadas a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición, que dará lugar a la obligación de “realojo provisional” [que recae sobre el arrendador, que tiene que procurar la “vivienda de sustitución” o vivienda de realojo transitorio a la persona titular de ese derecho], y b) la conclusión de las mismas, determinante de la posibilidad de regresar, momento que desaparecerá la anterior obligación y se activará el latente derecho de retorno [ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, que puede no ser el arrendador originario], que faculta al arrendatario a volver a la finca y mantenerse en la “nueva vivienda” -que deberá reunir las características enunciadas- hasta el fin del contrato de arrendamiento.

- iii. Existe derecho de realojo para actuaciones de ejecución del planteamiento urbanístico de naturaleza expropiatoria (*ex* art. 19.1, letra a) de la Ley de Suelo).
- iv. Sin embargo, en los casos de actuaciones sistemáticas no expropiatorias (art. 19.1, letra b), de la Ley de Suelo) el derecho de realojamiento dependerá de la normativa autonómica y de no existir no resultará obligatorio ofrecer una vivienda de realojo. Es decir, no existe derecho de realojamiento en los casos de actuaciones sistemáticas no expropiatorias en que la legislación autonómica no lo prevea expresamente.