

D. Los derechos urbanísticos de realojamiento y retorno⁽¹⁾

Judith Gifreu Font

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona
judith.gifreu@uab.cat*

Resumen: *Este trabajo analiza en profundidad los derechos de realojamiento y retorno en el contexto de la legislación básica de suelo y la legislación urbanística autonómica, partiendo de su evolución normativa para centrarse en su regulación actual. Estos derechos, que se configuran legalmente en el marco de las actuaciones de transformación urbanística –tanto en intervenciones de nueva urbanización como de regeneración o renovación de áreas urbanas consolidadas– buscan evitar la expulsión y desarraigo de las personas al ofrecer una vivienda de reemplazo en caso de demolición o rehabilitación. También se exploran los requisitos subjetivos y objetivos para ejercitar estos derechos, y los procedimientos a seguir según el tipo de intervención (expropiatoria o no expropiatoria).*

(1) Este trabajo se ha realizado como miembro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).



Palabras clave: *Derecho urbanístico; derecho de realojamiento; derecho de retorno; vivienda de sustitución.*

Abstract: *This paper analyses in depth the rights of rehousing and return in the context of basic land legislation and regional urban planning legislation, starting from their normative evolution to focus on their current regulation. These rights, which are legally configured in the framework of urban transformation actions –both in new urban development interventions and in the regeneration or renovation of consolidated urban areas– seek to avoid the expulsion and uprooting of people by offering replacement housing in the event of demolition or rehabilitation. It also explores the subjective and objective requirements for accessing these rights, and the procedures to be followed depending on the type of intervention (expropriation and non-expropriation).*

Keywords: *urban planning law; right to re-housing; right of return; replacement housing.*

Sumario: 1. El reconocimiento de los derechos de realojamiento y retorno en la ejecución de actuaciones urbanísticas. 2. Un breve excursus sobre la evolución normativa de los derechos de realojamiento y retorno. 3. Regulación actual: las actuaciones sujetas a los derechos de realojamiento y retorno. 4. Requisitos subjetivos y objetivos del derecho de realojamiento: las condiciones de acceso de las personas afectadas a una vivienda de sustitución. 4.1 Requisitos subjetivos. 4.2 Requisitos objetivos: la vivienda de reemplazo como contenido material del derecho. 5. El procedimiento de realojamiento. 5.1 El procedimiento de realojamiento en el sistema de actuación urbanística mediante reparcelación. 5.2 El procedimiento de realojamiento en el sistema de actuación urbanística mediante expropiación o en la gestión urbanística aislada mediante expropiación u ocupación directa. 6. Reflexión final. Bibliografía.

1. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE REALOJAMIENTO Y RETORNO EN LA EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS

Una de las consecuencias que pueden derivarse de la actividad de ejecución de los instrumentos de planificación urbanística, especialmente en actuaciones dentro de núcleos urbanos consolidados, es el impacto sobre las viviendas situadas en edificios que, al ser objeto de rehabilitación integral o demolición por incompatibilidad con el plan urbanístico o



para conseguir reservas de suelo dotacional, generan perjuicios a los residentes habituales, quienes se ven obligados a desalojar el inmueble. La incorporación de la función social en el urbanismo, a partir de la aprobación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, permitió que el derecho de propiedad trascendiera la mera obtención de un beneficio individual, superando la visión limitada de la legislación civilista. Esto explica que las intervenciones urbanísticas busquen no solo la rentabilidad económica, particularmente cuando son de iniciativa privada, sino también mejoras sociales en interés general, como el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades. Sin una regulación que proteja adecuadamente el componente social de las políticas urbanísticas, los efectos colaterales sobre el tejido urbano existente pueden ser demoledores. Buena muestra de ello son la segregación residencial, el desarraigo forzoso y los cambios económicos que provocan los procesos de gentrificación a raíz de la expulsión de los antiguos residentes de una zona urbana, que no pueden hacer frente al encarecimiento de los servicios y el costo de la vivienda, y son sustituidos por nuevos residentes de alto poder adquisitivo. Este fenómeno es aun si cabe más desalentador cuando los desalojados de su vivienda son personas mayores que deben emigrar a la periferia urbana, lejos de sus redes de apoyo comunitario (Gifreu Font, 2024). En consecuencia, el enfoque que impulsa las actuaciones orientadas a «hacer ciudad» en el suelo urbanizable (ajuste entre cargas y beneficios y recuperación de plusvalías) no debe aplicarse de manera automática y mimética en las áreas consolidadas de la ciudad, puesto que las prioridades en suelo urbano son distintas (regeneración de barrios degradados⁽²⁾, sustitución de infravivienda, etc.)⁽³⁾.

Históricamente, la respuesta jurídica ante operaciones urbanísticas que resultaban en la pérdida de la vivienda habitual era la de valorar el derecho a extinguir y establecer un justiprecio conforme a la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), para luego aplicar el procedimiento de desalojo administrativo previsto en los artículos 120 a 135 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. En la actualidad, los derechos de realojamiento y retorno ofrecen una solución alternativa, garantizando el acceso a una vivienda de sustitución que cumpla con las necesidades de los ocupantes –aunque no necesariamente idéntica a la afectada–, preferiblemente dentro del mismo ámbito de actuación. Si no hubiera disponibilidad en ese ámbito, se

(2) Sobre el papel de la regeneración urbana y su relación con el derecho a la vivienda y el derecho a la igualdad, *Vid.* PONCE SOLÉ (2013, pp. 40-51).

(3) En relación con las actuaciones contra el chabolismo y la marginalidad residencial llevadas a cabo en Madrid, puede consultarse LAGO ÁVILA (2014).



procura que la nueva vivienda esté lo más cercana posible a la ubicación original. De ahí que estos derechos –que persiguen el mantenimiento del *statu quo* jurídico del realojado frente a las alteraciones de la ordenación urbanística– estén estrechamente vinculados con el derecho a la vivienda reconocido en el artículo 47 CE (Gifreu Font y Fernández Bautista, 2008, p. 255).

En términos generales, la ejecución de un plan urbanístico puede implicar la pérdida de bienes y derechos para el propietario, compensados con una indemnización en el caso de la gestión privada, o con un justiprecio si se trata de gestión pública. En el caso de pérdida de la vivienda habitual, surge el derecho al realojamiento –además de las indemnizaciones que procedan–, lo que obliga a la parte expropiante o al promotor de la actuación a garantizar la entrega de una vivienda alternativa. Esta reubicación plantea importantes retos logísticos, por no hablar de las dificultades económicas o sobrecostes de obtener suelo para construir edificios donde realojar a los afectados a los que asiste un derecho de realojamiento. Este derecho no se basa en la titularidad de la vivienda, sino en el hecho de que el afectado resida en ella de manera habitual. Sin embargo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de abril de 2005, relacionada con las expropiaciones para la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, se interpretó que el derecho de realojamiento no se aplicaba de forma general a cualquier ocupante legal de una vivienda habitual, sino que únicamente se reconocía a los ocupantes legales que cumplan las condiciones para acceder a una vivienda sujeta a régimen de protección pública. El Tribunal Supremo corrigió esta interpretación en su sentencia de 5 de junio de 2009, aclarando que la expresión «dentro de los límites establecidos por la legislación protectora» se refiere a las características de la vivienda y las condiciones de su adjudicación, y no a la situación económica del afectado.

2. UN BREVE EXCURSO SOBRE LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LOS DERECHOS DE REALOJAMIENTO Y RETORNO

La disposición adicional quinta de la LS90⁽⁴⁾ instaura por vez primera en la legislación urbanística el derecho de realojamiento en actuaciones de ejecución, en coherencia con uno de los principios rectores de la política

(4) Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

social y económica, como es el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE , recientemente reconocido como «derecho constitucional» por la STC 79/2024, de 21 de mayo (F.J. 3.B). Hasta entonces, la única mención al realojamiento y retorno se establecía en el marco del incumplimiento de los plazos de edificación de inmuebles (art. 161 TRLS76)⁽⁵⁾ y resultaba en la definitiva extinción de los arrendamientos y demás derechos personales, que no se subrogaban en la nueva construcción, con desconocimiento por tanto del derecho de retorno del arrendatario a la nueva edificación –contrariamente a lo que establecía la normativa arrendaticia (arts. 62 y 81 de la LAU de 1964). Esa disposición adicional quinta se replicó fielmente en la disposición adicional cuarta del TRLS92⁽⁶⁾, cuyo apartado segundo fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 61/1997, de 20 de marzo⁽⁷⁾. Básicamente, establecía tres supuestos distintos, en función de la naturaleza de las actuaciones ejecutadas: actuaciones mediante el sistema de expropiación, actuaciones sistemáticas mediante operaciones de reparcelación –sistemas de compensación o cooperación– y actuaciones aisladas no expropiatorias (edificatorias). La Ley 6/1998, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones no contempló el realojamiento entre los deberes de los propietarios del suelo urbano (art. 14), dando por suficiente la regulación subsistente del TRLS92.

La LS07⁽⁸⁾ introdujo una separación evidente entre el régimen urbanístico básico de la propiedad del suelo y el régimen de las actuaciones de transformación urbanística, de tal manera que los clásicos deberes de los propietarios de suelo urbanizable pasaban a ser deberes de la promo-

(5) Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

(6) 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.

(7) Ese apartado segundo rezaba así: «2.ª Cuando se actúe por otro sistema en unidades de ejecución, no tendrán derecho de realojo los ocupantes legales de viviendas que, en correspondencia con su aportación de terrenos, hayan de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a noventa metros cuadrados o los que pudiera establecer; como superficie máxima, la legislación protectora de viviendas.

En los demás casos, la obligación de hacer efectivo el derecho de realojo corresponderá a la Administración actuante, en las condiciones señaladas en la regla 1.ª, computándose como gastos de la actuación urbanística los de traslado y otros accesorios que recayesen sobre los ocupantes legales.»

La STC 61/1997 mantuvo la constitucionalidad del deber de realojamiento en actuaciones expropiatorias y en actuaciones aisladas no expropiatorias, pero lo anuló en relación con las actuaciones que se ejecutaran mediante otros sistemas de actuación por entender que esta previsión no encajaba en el concepto de norma básica ya que incidía sobre una materia (la ejecución del planeamiento) sobre la que el Estado carece de competencias y añadía que «aquí no se pretende garantizar un derecho del particular frente a una actuación expropiatoria; antes al contrario, su objeto es justamente negarlo, cerrando por completo la regulación del derecho, cuestión ésta que corresponde a las Comunidades Autónomas.»

(8) Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.



ción de las actuaciones de transformación urbanística, ya se tratara del propietario de los terrenos objeto de la ejecución urbanística o bien de la iniciativa privada, aunque sin alterar la regla relativa a la afectación del suelo –en términos de garantía real– a la ordenación prevista en el plan que se ejecuta; esto es, a pesar de la escisión entre derechos de propiedad y de promoción, el propietario mantenía la facultad de participar en las actuaciones de urbanización, mediante un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Sin perjuicio de la vigencia de la disposición adicional cuarta del TRLS de 1992, la LS07 contiene una única mención a los derechos de realojamiento y retorno en su artículo 16, relativo a los deberes legales de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, en virtud del cual dichas actuaciones deben «e) *Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente*», esto es, en los términos establecidos por el legislador autonómico de la ordenación territorial y urbanística. Puede observarse, pues, que, de resultas de esta nueva concepción de las competencias del Estado en aquello que involucra al urbanismo y en consonancia con la STC 61/1997, el legislador estatal resolvió en adelante no regular el derecho de realojamiento cuando se emplearan sistemas distintos a la expropiación, dejando a las Comunidades Autónomas la responsabilidad de desarrollar esta normativa, con resultados dispares –regulación pormenorizada en unas y ausente en otras⁽⁹⁾– según el territorio.

En línea continuista, el TRLS08⁽¹⁰⁾ incluyó los derechos de realojamiento y retorno entre los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística (art. 16.1.e) y replicó la disposición adicional cuarta del TRLS92 en su disposición adicional undécima. No obstante, la normativa experimentó un cambio significativo con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R), cambio que había anticipado la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, al clasificar las intervenciones de rehabilitación y renovación urbanas como actuaciones de transformación urbanística (art. 110.2)⁽¹¹⁾.

(9) *Vid.* el artículo 108 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, según el cual «Los derechos de realojo y retorno de los ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual se ejercerán de conformidad con lo establecido en la legislación estatal aplicable.»

(10) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

(11) Sobre la nueva orientación de las políticas urbanísticas hacia la rehabilitación y regeneración de los tejidos urbanos existentes, *Vid.* TEJEDOR BIELSA (2013).



La L3R introduce una mayor precisión en las definiciones e incorpora, dentro de la actuaciones de transformación urbanística, las actuaciones edificatorias, las cuales comprenden tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como también las de rehabilitación edificatoria, es decir, la realización de obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos de la LOE, cuando no concurren los elementos que configuran la esencia de las actuaciones de transformación urbanística (la urbanización, la reforma o renovación de ésta y los reajustes entre nuevas dotaciones y los incrementos de edificabilidad o densidad y los cambios de uso). Y, a renglón seguido, adaptó el régimen de los deberes urbanísticos a esta nueva configuración (art. 14 y disposición final duodécima, apartado octavo, de la L3R y arts. 14 y 16 del TRLS08).

3. REGULACIÓN ACTUAL: LAS ACTUACIONES SUJETAS A LOS DERECHOS DE REALOJAMIENTO Y RETORNO

La evolución normativa del régimen de los derechos de realojamiento y retorno cristaliza por el momento en el 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 (LSRU), que mantiene inescindible el tratamiento legal de ambos derechos, los cuales, si bien «no son idénticos, participan de semejante naturaleza»⁽¹²⁾. El realojamiento implica trasladar a una persona a una nueva vivienda cuando no es viable reconstruir en el lugar original; por su parte, el retorno se refiere a la vuelta al mismo inmueble en el que se residía previamente una vez finalizadas las obras, inmueble que ha de estar situado «en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado» (art. 19.2 de la LSRU).

La regulación del derecho de realojamiento que se realiza en los artículos 18 y 19 del LSRU como un derecho-deber vinculado a las actuaciones de transformación urbanística responde al ejercicio de las competencias estatales sobre condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), así como sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) y procedimiento administrativo común y expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE). En el caso de actuaciones expropiatorias, es el legislador estatal quien fija

(12) Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 28 de abril de 2016. Garantía registral de los derechos de realojamiento y retorno de los ocupantes legales afectados por una actuación urbanística (BOE número 136, de 6 de junio de 2016).



las condiciones para hacer efectivo este derecho, mientras que, en los restantes, la competencia recae en las Comunidades Autónomas⁽¹³⁾.

El deber de garantía del realojamiento y retorno se incluye entre los deberes legales vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística (art. 18 LSRU), que integran actuaciones de urbanización –ya sean de nueva urbanización⁽¹⁴⁾ o las que prevean su reforma o renovación– (art. 7.1.a), actuaciones de dotación (art. 7.1 b) y actuaciones edificatorias, las cuales incluyen tanto las de sustitución de la edificación existente por un nuevo inmueble como las de rehabilitación –se entiende que integral, puesto que el derecho de realojamiento requiere el desalojo del inmueble– (art. 7.2); sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19 LSRU. Adicionalmente, y como ya establecía el artículo 16.4 del TRLS08, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, se permite que el planeamiento urbanístico exima del cumplimiento del deber de nuevas cesiones de suelo a las actuaciones que prevean aumentos de la densidad o edificabilidad para sustituir la infravivienda por vivienda con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación.

El artículo 19 LSRU, que reproduce el artículo 14 de la L3R, distingue como ya es clásico, entre actuaciones –sistemáticas o integradas y asistemáticas o aisladas– expropiatorias y no expropiatorias, a los efectos de identificar los sujetos obligados a garantizar el derecho al realojamiento en el marco de la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano que precisen el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual (art. 19.1). La garantía del derecho se establece «en los términos establecidos por este artículo y por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» y tiene como presupuesto que la actividad de ejecución requiera el desalojo de los inmuebles situados dentro del ámbito de dicha actuación.

(13) El apartado segundo del artículo 24 (art. 10 de la L3R) establecía, entre las reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano, que el acuerdo administrativo mediante el cual se delimitaran los ámbitos de actuación conjunta o se autorizaran las actuaciones a ejecutar de manera aislada, debían contener un plan de realojamiento temporal y definitivo, y de retorno, en su caso. Esta previsión fue declarada inconstitucional por la STC 143/2017, de 14 de diciembre, por cuanto la referencia a la delimitación de los ámbitos para las actuaciones suponía una extralimitación estatal de competencias mediante el recurso a técnicas e instrumentos urbanísticos.

(14) Las actuaciones de nueva urbanización se desarrollan en suelo urbanizable (en términos del legislador estatal, suponen el paso de un suelo en situación de rural a un suelo en situación de urbanizado), evidenciando que el derecho de realojamiento no se circunscribe exclusivamente a las operaciones sobre el medio urbano (que engloban la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, *ex articulo* 2.1 LSRU). Por ejemplo, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía prevé el deber de realojamiento tanto en operaciones en suelo urbano –actuaciones de mejora y de reforma interior– como de nueva urbanización (arts. 28, 30 y 32).



De acuerdo con la legislación estatal básica, el derecho de realojamiento se garantiza legalmente en los supuestos y con sujeción a las reglas siguientes, sin perjuicio de que los instrumentos de planeamiento urbanístico puedan ampliar los supuestos aplicables o establecer previsiones más favorables para los beneficiarios del derecho⁽¹⁵⁾:

a) Actuaciones expropiatorias.

Son sujetos obligados la *Administración expropiante* o, en su caso, cuando la actuación urbanística se desarrolle mediante gestión indirecta en forma integrada o aislada, el *beneficiario de la expropiación*. Estos sujetos deben poner a disposición de los ocupantes legales afectados *viendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora*.

En primer lugar, cabe resaltar que ninguna novedad presenta este redactado, pues reproduce *ad litteram* la regulación del TRLS92, orillando aspectos dudosos que podían haberse clarificado en la LSRU con una redacción más depurada. Uno de ellos es la condición de las viviendas de sustitución. Parece evidente que en ningún caso se está exigiendo que estén sujetas a un régimen de protección; lo que se deduce del precepto es que el realojamiento va a comportar la puesta a disposición de una vivienda al precio y con las condiciones previstos por la legislación autonómica reguladora de la vivienda protegida, lo que sin duda facilita la aplicación de los criterios de valoración de la vivienda, puesto que se hará coincidir con el precio máximo de una vivienda protegida equivalente⁽¹⁶⁾.

La entrega de la vivienda de reemplazo –en el régimen en que se viniera ocupando la expropiada– equivale al abono del justiprecio expropiatorio, salvo que el expropiado opte por percibirlo en metálico, en cuyo caso no tendrá derecho de realojamiento. Esta disposición es especialmente acertada, habida cuenta de que garantiza el realojamiento en cualquier circunstancia, considerando que las indemnizaciones no siempre cumplen con el principio de «garantía de indemnidad patrimonial» que exige la jurisprudencia. No obstante, es igualmente relevante contar con un parque inmobiliario diverso que permita evitar situaciones de injusticia, donde

(15) *Vid.* la STS de 2 de febrero de 2011 que se pronuncia en el sentido de que la garantía del realojamiento no puede preverse ni ser exigido sin cobertura legal; en el mismo sentido, la STSJ de Cantabria de 18 de septiembre de 2013 que niega este derecho en una actuación sistemática no expropiatoria por el hecho de que, por entonces, la normativa autonómica no regulaba el derecho en este supuesto específico.

(16) De la misma opinión es IGLESIAS GONZÁLEZ (2022, pp. 901-902).



adjudicaciones de distinto valor vulneren el principio fundamental de igualdad de trato y el reparto equitativo de los beneficios y cargas⁽¹⁷⁾ entre los propietarios afectados por la actuación urbanística.

Es importante destacar también que los gastos derivados del realojamiento no se consideraban inicialmente gastos de urbanización (arts. 58 ss. del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978), ya que el TRLS76 no contemplaba este aspecto. Sin embargo, la legislación autonómica impone, como cargas de urbanización que corren a cargo de los propietarios de los terrenos comprendidos en una unidad de ejecución (actuaciones a desarrollar mediante reparcelación), los gastos de realojamiento de vivienda que procedan a favor de propietarios o titulares de derechos sobre edificios y construcciones que deban ser demolidos con motivo de la ejecución de la ordenación. No es éste el lugar para analizar exhaustivamente los desarrollos autonómicos en esta materia, pero pueden citarse como ejemplos el artículo 147 de la Ley vasca 2/2006, de 3 de junio, de Suelo y Urbanismo (LVSU) y el artículo 114 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto (TRLUCat) que imponen la obligación de asumir los costes asociados al derecho de realojamiento, incluidos los gastos de traslado y otros accesorios que recaigan sobre los ocupantes legales, considerándolos como gastos de urbanización sufragados por los propietarios.

b) Actuaciones en ámbitos de gestión conjunta mediante procedimientos no expropiatorios.

En las actuaciones que requieran la delimitación de polígonos o unidades de actuación en el marco de actuaciones sistemáticas o integradas mediante los clásicos sistemas de compensación o cooperación u otros sistemas de actuación que fije la normativa autonómica, el sujeto obligado es el *promotor de la actuación* –propietario, comunidad reparcelatoria, etc.–⁽¹⁸⁾. En estos casos, el promotor debe garantizar el realojamiento en las condiciones que establezca la legislación aplicable, esto es, la normativa autonómica. Tan parca regulación estatal permite a las Comunidades Autónomas perfilar una regulación que puede llegar a ser muy dispar, de modo que hubiera sido recomendable incidir en la garantía de realojamiento, en los términos indicados por la STC 61/1997⁽¹⁹⁾. De

(17) Sobre la quiebra del principio de equidistribución en relación con el derecho de realojamiento, *Vid.* FELJÓO MIRANDA (2010, pp. 176 ss.).

(18) Esta regulación supone un cambio notable respecto de lo que establecía el TRLS92, el cual cargaba esta obligación sobre los hombros de la Administración.

(19) «[...] el Estado podría, en su caso, establecer como norma básica una garantía mínima de carácter compensatorio, para aquellos supuestos en los que, si bien no se actúa por



hecho, la inconstitucionalidad del realojamiento en actuaciones no expropiatorias se fundamentó únicamente en la competencia autonómica en materia de urbanismo, sin atender al hecho de que esa garantía de realojamiento para los ocupantes legales de viviendas en los procesos de ejecución del planeamiento podía incardinarse en la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1CE (Quintana López, 2014, p. 2483; Feijóo Miranda, 2011, pp. 71-74), como se ha pergeñado a partir de la LS07 al orientarlo como un deber en el marco de las actuaciones de transformación urbanística.

c) Actuaciones aisladas no expropiatorias.

Las legislaciones de suelo y urbanística se ocupan del derecho de retorno de manera muy escueta remitiendo, en cuanto a los términos de su ejercicio, a la LAU, cuya disposición adicional octava contempla el supuesto en términos muy parecidos⁽²⁰⁾. En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado que «el derecho de retorno de los arrendatarios se configura *ex lege*, sin que ningún precepto legal exija la formulación expresa en la solicitud de derribo presentada de un compromiso en este sentido, correspondiendo a la jurisdicción civil dilucidar los problemas que en relación al ejercicio de dicho derecho pudieran surgir» (STS de 17 de mayo de 2012, ECLI: ES: TS:2012:3315). El único reconocimiento de este derecho en la LSRU se ciñe a lo establecido en el apartado 19.2 (actuaciones aisladas no expropiatorias).

Aunque relativamente «nuevo» en la regulación urbanística, el derecho de retorno es una figura tradicional de la legislación arrendaticia como causa de excepción a la prórroga forzosa de arrendamientos urbanos. En el ámbito urbanístico, el derecho de retorno se anuda a las actuaciones urbanísticas aisladas (edificadoras) no expropiatorias en que es necesario proceder a la demolición total o a la rehabilitación integral de un edificio –con conservación de fachada o de estructura, se entiende–. Los arrendatarios

expropiación, los ocupantes legales se ven privados de sus viviendas.»

(20) La disposición adicional octava de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) dispone la aplicación de la normativa arrendaticia en los supuestos de actuaciones aisladas no expropiatorias:

« [...] 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 el que existan viviendas urbanas arrendadas sea cualquiera la fecha del arrendamiento, el arrendatario tendrá derecho a que el arrendador de la citada finca le proporcione una nueva vivienda de una superficie no 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, de características análogas a aquella y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado».



de viviendas que constituyen su residencia habitual y de las que no pueden hacer uso a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición, tienen derecho a un alojamiento provisional, así como al retorno cuando sea posible, siendo ambos derechos ejercitables frente al dueño de la nueva edificación, y por el tiempo que reste hasta la finalización del contrato. Su ámbito de aplicación se limita, por tanto, a los supuestos de contratos de arrendamiento, de modo que ante la ausencia de relación contractual (precaristas) no cabe el derecho de retorno.

Los beneficiarios de la garantía de retorno son únicamente los arrendatarios de las viviendas demolidas, a los cuales se les reconoce también un derecho de alojamiento provisional –que la LSRU no reconoce en los supuestos de realojamiento–⁽²¹⁾. Ambos derechos son ejercitables ante el dueño de la nueva edificación por un tiempo limitado: el tiempo que reste hasta la finalización del contrato. Para hacer efectivo el derecho de retorno, el propietario de la finca debe proporcionar una nueva vivienda, *cuya superficie no sea inferior al cincuenta por ciento de la anterior y siempre que tenga, al menos, noventa metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquélla y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado* (art. 19.2). Puede comprobarse que, a diferencia de las actuaciones expropiatorias, donde el derecho al realojo está asegurado en todas las circunstancias –siempre que concurren los requisitos exigibles: ocupación legal, vivienda habitual localización en el ámbito de actuación–, en el ámbito de la gestión privada no ocurre lo mismo. Resulta llamativo que no se garantice el derecho de realojamiento para los ocupantes legales en régimen de propiedad –como se establecía en la disposición adicional cuarta del TRLS92, con la única limitación de que los afectados hubieran de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a 90 m² o los que la

(21) La normativa autonómica contempla la posibilidad de que no pueda materializarse el realojamiento definitivo del titular del derecho debido a la falta de viviendas de sustitución en el momento de la ocupación física de la vivienda afectada. Se prevé entonces que el sujeto obligado proporcione un alojamiento transitorio o, en su defecto, una compensación con su equivalente económico, hasta que se produzca el realojamiento definitivo. Aunque este alojamiento sea provisional, debe cumplir con los requisitos legales de habitabilidad y tener condiciones similares a la vivienda afectada (STSJ de Madrid de 5 de diciembre de 2003, sobre un caso de realojamiento temporal en una vivienda modular con problemas de humedad). Ese alojamiento provisional puede hacerse efectivo en alojamientos dotacionales pensados específicamente para necesidades temporales de residencia, como se establece en el artículo 34.5 del TRLUCat. Es evidente que, si el alojamiento provisional se ocupa en régimen de alquiler, el obligado a hacer efectivo el realojamiento debe responsabilizarse del pago del importe de la renta, de los gastos de traslado de domicilio y de las altas de servicios y suministros. Algunas normativas autonómicas prevén el alojamiento transitorio o temporal mientras no se hace efectivo el realojamiento (disposición adicional segunda del LVSU; art. 219.2 del RLU; art. 199 del Decreto castellanomanchego 29/2011).



legislación protectora de viviendas fijara como superficie máxima-. Parece que se asume implícitamente que el propietario siempre podrá acceder a la vivienda de sustitución resultante de la operación de rehabilitación, debido a su condición de titular de una cuota de participación. Sin embargo, podría darse el caso de que un propietario no pueda asumir los costos asociados a la intervención edificatoria, como las derramas, lo que le impediría adquirir los derechos necesarios para obtener una vivienda de sustitución –que ya no tendría que ofrecerse a precios de VPO, al no existir un derecho de realojamiento-. Sería conveniente, pues, que el artículo 19.2 señalara que el derecho de realojamiento subsiste para los propietarios en aquellos casos en que su título de propiedad no les garantice, en la futura «reparcelación interior» del edificio, una vivienda rehabilitada de dimensiones y características equivalentes a la actual.

4. REQUISITOS SUBJETIVOS Y OBJETIVOS DEL DERECHO DE REALOJAMIENTO: LAS CONDICIONES DE ACCESO DE LAS PERSONAS AFECTADAS A UNA VIVIENDA DE SUSTITUCIÓN

4.1 Requisitos subjetivos

El derecho de realojamiento es el derecho que, en el marco de una actuación de ejecución del planeamiento urbanístico que requiera el derribo de las viviendas afectadas y su sustitución, se reconoce a las personas ocupantes legales de viviendas afectadas que constituyan su residencia habitual con el fin de ser realojadas en las condiciones y con los requisitos que establecen las legislaciones de suelo, urbanística y de vivienda. Este derecho es personal e intransferible por título *inter vivos y mortis causa* (STSJ del País Vasco de 15 de marzo de 2002), salvo en el caso de los herederos forzosos o del cónyuge supérstite, siempre y cuando acrediten que comparten con el titular en términos de residencia habitual, la vivienda objeto del realojamiento (art. 19.3 LSRU). Su reconocimiento es independiente del derecho a percibir la indemnización que corresponda por la extinción de derechos preexistentes, salvo en el caso de que se actúe por expropiación –en cuyo caso el afectado deberá elegir entre el realojamiento o el justiprecio, pero no ambos– (art. 19.6 LSRU), sin perjuicio de la incidencia que este reconocimiento pueda tener en la determinación de la indemnización.



El derecho de realojamiento no es incondicionado (STSJ de Madrid de 22 de abril de 2005), pues para su ejercicio es necesario acreditar el cumplimiento de determinados requisitos. La LSRU se limita a precisar que debe tratarse de «ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual», dejando al legislador autonómico la concreción y desarrollo de los requisitos urbanísticos exigibles:

a. Son titulares del derecho tan solo los ocupantes legales de una vivienda afectada por la ejecución del planeamiento, en virtud de un título de propiedad o de otro derecho real, de un derecho de arrendamiento o de otro derecho personal de uso de la vivienda, sin perjuicio de que las personas que ocupan una vivienda sin justo título puedan adquirirlo por el paso del tiempo mediante usucapión. En este sentido, la ocupación sin título de una vivienda no genera derechos sobre la misma, ni el pago de gastos asociados al uso durante más de una década otorga legitimidad alguna (STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 970/2006, de 26 de julio de 2006, FJ1)⁽²²⁾. En cuanto a los ocupantes de viviendas que no cuentan con licencia de obras o están fuera de ordenación, se admite el reconocimiento del derecho siempre y cuando el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística haya prescrito (Iglesias González, 2022, p. 899). Por el contrario, las situaciones de ruina quedarían fuera de ese reconocimiento al no considerarse actuaciones aisladas no expropiatorias (Sibina Tomàs, 2007, p. 142; Ramos Medrano, 1996, p. 88). La vivienda se entrega en el mismo régimen en que se viniera ocupando la afectada. Así, si el titular del derecho lo es en virtud de título de propiedad u otro derecho real, la adjudicación se produce por el mismo título; si lo es en virtud de un derecho de arrendamiento u otro derecho personal de uso de la vivienda, el realojamiento se produce en virtud del mismo derecho, con una duración coincidente con el plazo que resta de vigencia del título originario y en las condiciones de renta que establece la normativa en materia de vivienda.

La extinción del derecho de arrendamiento conlleva dos efectos jurídicos importantes: la obligación de proporcionar una vivienda alternativa (realojamiento) y el pago de una indemnización por la terminación del contrato. Esta compensación se calcula «capitalizando la diferencia de rentas entre la satisfecha en virtud del contrato de arrendamiento que se extingue, y la que conforme al derecho de realojamiento ha de ponerse por la Administración a su disposición» (STSJ del País Vasco, 22 de marzo de 2001). La exigencia de contar con un título legítimo y suficiente ha

(22) Sobre el reconocimiento del derecho de realojamiento en las ocupaciones de viviendas sociales consentidas por la propiedad y la Administración, *Vid.* AMEZCUA ORMEÑO (2012).



resuelto las antiguas dudas sobre si el derecho de realojamiento debía ser reconocido a ocupantes de hecho sin contrato formal, o a precaristas que habían sido tolerados. Algunas corrientes doctrinales sostenían que estas personas podrían reclamar el realojamiento si lograban acreditar su derecho por cualquier medio legalmente aceptable.

b. El inmueble debe constituir la residencia habitual de los afectados, de modo que el derecho de realojamiento se circunscribe únicamente al uso residencial, sin extenderse a otros usos urbanísticos (STSJ de Castilla y León, 23 de enero de 2004), lo que impide el reconocimiento del derecho a las personas que han hecho de un local su lugar de residencia. La acreditación de que se trata de la residencia habitual se puede llevar a cabo por cualquier medio admitido en derecho (por ejemplo, consumos de agua y luz), si bien este carácter se presume cuando la vivienda afectada consta como domicilio de la persona ocupante en el padrón municipal y también a efectos fiscales (presunción *iuris tantum* que, como tal, admite prueba en contrario). Es obvio que ni la vivienda ocasional ni la de temporada constituyen residencia habitual, pudiendo definirse esa vivienda habitual como «el lugar donde el interesado ha fijado voluntariamente su centro permanente de intereses con carácter estable» (STJUE 25 noviembre 2021, C-289/20, IB vs. FA, FD 38; STS 21 noviembre 2017), lo cual denota un grado suficiente de estabilidad en el lugar. Son varias las normativas que definen lo que debe entenderse por vivienda habitual; por ejemplo, a los efectos de la aplicación de determinadas exenciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se considera vivienda habitual aquella en la que el contribuyente resida durante un plazo continuado de tres años (disposición adicional vigesimotercera del texto refundido de la Ley del IRPF). Menos exigente que la normativa fiscal, el artículo 2.3 de la LSRU, de carácter básico, define la residencia habitual a los efectos del derecho de realojamiento como «la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un periodo superior a 183 días al año» (art. 2.3), sin necesidad de que esta residencia sea continuada. Alguna norma urbanística autonómica también había concretado esa habitualidad con anterioridad a la previsión estatal⁽²³⁾.

c. La habitualidad debe haberse consolidado con anterioridad a la aprobación de los instrumentos jurídicos habilitadores de la actividad de ejecución urbanística y, además, debe mantenerse hasta el momento en que se entregue la posesión de la vivienda de sustitución, salvo causa jus-

(23) Se considera que la residencia habitual es la que consta como domicilio de la persona que ocupa la vivienda afectada en el padrón municipal y que se ocupa efectivamente más de seis meses al año (art. 2, letra b), del Decreto catalán 80/2009, de 19 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de las viviendas destinadas a hacer efectivo el derecho de realojamiento, y se modifica el Reglamento de la Ley de urbanismo con respecto al derecho de realojamiento).



tificada (así lo establecen, por ejemplo, el artículo 197 del Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha y el artículo 219, apartados primero y segundo del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña, RLUC). Como se señala en la STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 952/2005, de 2 de noviembre de 2005, «la residencia ha de referirse al momento en que comenzaron las actuaciones urbanísticas que determinaron el desalojo de las viviendas, que en este caso es el año de 1997 en que se acordó la expropiación, aunque la ocupación no tuviera lugar hasta el año 1999 y las listas de adjudicatarios de las nuevas viviendas se elaboraran el siguiente año». Así, y sin ánimo exhaustivo debido a las posibles variables, *en la ejecución del planeamiento mediante el sistema de reparcelación* la vivienda afectada deber constituir la residencia habitual de los afectados con anterioridad a la aprobación de los instrumentos de planeamiento o de gestión urbanística, en función del tipo de actuación;⁽²⁴⁾ mientras que *en la ejecución del planeamiento mediante el sistema de expropiación o, en el caso de gestión urbanística aislada, mediante expropiación u ocupación directa*, esa residencia habitual debería existir en el momento de la aprobación inicial de la relación de bienes y derechos, si se trata de actuaciones aisladas o de polígonos de actuación urbanística en suelo urbano delimitados directamente por el planeamiento general.

4.2 **Requisitos objetivos: la vivienda de reemplazo como contenido material del derecho**

Para hacer efectivo el derecho es preciso ofrecer una nueva vivienda de sustitución por cada una de las viviendas afectadas por la actuación, con independencia de que en una misma vivienda pueda convivir más de una unidad familiar. En este sentido, se puede traer a colación la STSJ de Madrid de 22 de septiembre de 2004, en la que se analiza si se puede atender la petición de la parte actora, que reclamaba con carácter principal la adjudicación de dos viviendas (una para ella y otra para la familia de su hijo). El Tribunal se pronuncia en contra: «Y así, como se argumenta en la STS, 3.ª, de 10 de diciembre de 1997 (RJ 1997, 9684), dicha norma ‘persigue, en lo que ahora importa, sustituir por otra cada vivienda afectada por las actuaciones administrativas de remodelación de la zona, satisfaciendo

(24) *Vid.* la STSJ de Cataluña de 16 de octubre de 2003 en relación con un contrato de arrendamiento posterior a la fecha de aprobación definitiva de un PERI.



las necesidades del núcleo familiar que como tal residía en esa vivienda, sin que dicha norma, en sí misma, extienda sus previsiones a la satisfacción de las plurales necesidades de vivienda que surgidas por una disgregación de ese núcleo familiar no hubieran determinado ya antes la efectiva residencia de los miembros disgregados en otras tantas viviendas sitas en la zona objeto del proceso de remodelación».

La vivienda de sustitución, que puede ser de nueva planta o no, se entrega con el mismo régimen de tenencia con que el afectado ocupaba la vivienda afectada. En cuanto a su ubicación, debe localizarse dentro del mismo ámbito de actuación, siendo conveniente que el proyecto de reparcelación especifique en cuales de las nuevas edificaciones se materializa el derecho de realojamiento. Cuando las viviendas de sustitución no puedan emplazarse en el ámbito de actuación, ya sea en razón de las tipologías edificatorias, de los usos previstos o por otras causas debidamente justificadas, se atenderá al criterio de mayor proximidad a la ubicación original. Pero si incluso esta opción se frustra y resulta materialmente imposible ofrecer dicha vivienda, los titulares del derecho de realojamiento tienen derecho a su equivalente económico, que no puede ser otro que el valor de mercado de la vivienda afectada.

La superficie de la vivienda debe adecuarse a las necesidades del titular del derecho de realojamiento, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora –habitualmente, el límite se ha fijado en 90 metros cuadrados–; y si se trata de una persona con discapacidad, la vivienda debe ser accesible, de conformidad con la normativa aplicable (art. 16.5 LSRU)⁽²⁵⁾. Contrasta inexplicablemente esta previsión con la establecida para el derecho de retorno, que dispone la adjudicación de una vivienda cuya superficie no sea inferior al 50 % de la anterior, garantizándose siempre una superficie mínima de 90 metros cuadrados, excepto que la vivienda afectada no alcanzara esta superficie, en cuyo caso se garantizaría la superficie de la vivienda afectada.

Sobre la condición de la vivienda de reemplazo en las actuaciones por expropiación (art. 19.1, letra a) de la LSRU), ya se ha comentado que en

(25) *Vid.*, sin perjuicio de la normativa autonómica sobre la materia, en el ámbito estatal, el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público; el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados; y el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.



ningún caso se exige que la vivienda sea protegida⁽²⁶⁾. No obstante, la normativa autonómica puede establecer dicha exigencia, como hace el RLUC al establecer que el realojamiento de personas afectadas por actuaciones urbanísticas se realiza en viviendas de sustitución que se corresponden con cualquiera de las tipologías existentes de vivienda protegida –sin que, obviamente, se les exija la concurrencia de los requisitos subjetivos para acceder a las viviendas con protección oficial–. No obstante, la reubicación en vivienda sometida a un régimen de protección pública puede «agravar» la posición jurídica del ocupante legal de una vivienda libre ya que está sujeta a unas condiciones de transmisión (precios máximos de venta y rentas máximas de los adquirentes, con posible sujeción a autorización administrativa) que la vivienda libre no tiene. Además, puede comportar que, en la práctica, el valor de la nueva vivienda sea inferior al precio de mercado de la vivienda desalojada. Pero también debe indicarse que si, por el contrario, el derecho de realojamiento se materializara en una vivienda no sometida a un régimen de protección, entonces la diferencia de valor que debería asumirse sería muy elevada y la solución no puede pasar por aplicar los módulos aplicables a las tipologías de vivienda protegida, pero sin calificar la vivienda, habida cuenta de que entonces se produciría un enriquecimiento injusto en favor de los titulares del derecho de realojamiento.

Tratándose además de una vivienda que debe cumplir las condiciones y requisitos exigibles a las viviendas protegidas, se plantea la duda de si estas viviendas de sustitución deben computar a los efectos del cumplimiento de las reservas de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. La respuesta debería ser negativa, puesto que «las condiciones de venta o alquiler vigentes para las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública» lo son únicamente para materializar el realojamiento, pero esto no debería impedir que el realojado pueda vender la vivienda de sustitución a precio de mercado⁽²⁷⁾.

Es importante subrayar que el realojamiento no implica necesariamente la entrega gratuita de una vivienda al propietario, sino que esta se

(26) En todo caso, dependerá de la regulación que fije cada Comunidad Autónoma. El Decreto catalán 80/2009, de 19 de mayo, creó una tipología de vivienda protegida –denominada vivienda para afectados urbanísticos (HAUS)– específicamente destinada a hacer efectivo el derecho de realojamiento que englobaba tanto vivienda de nueva construcción como usada, en régimen de venta o de alquiler. La primera transmisión de la vivienda que realizaba el sujeto obligado a hacer efectivo el derecho de realojamiento no se sujetaba a los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección pública. En cambio, las restantes transmisiones que llevara a cabo el titular del derecho a favor de terceros y las posteriores transmisiones de los sucesivos adquirentes quedaban sujetas a derechos de adquisición preferente.

(27) La LVSU, en cambio, considera que las viviendas de realojamiento deben computar en los estándares de vivienda protegida (disposición adicional segunda). La misma previsión se contempla en el RLUC, pero es que, en este caso, las viviendas de realojamiento deben ser viviendas protegidas (art. 291.sexties.1).



facilita bajo las condiciones de venta o alquiler vigentes en el régimen de protección oficial (STSJ de Cataluña de 15 de junio de 2007), siendo el desalojado quien debe asumir el precio o la renta correspondiente cuando la vivienda de reemplazo reúne mejores condiciones que la vivienda original. En este sentido, se ha señalado que «Los gastos de realojamiento implican la diferencia entre el valor de la vivienda antigua que se adquiere por la promotora y el valor de la vivienda nueva que la misma promotora debe construir o comprar para sustituir a la otra, más los gastos de traslado de una a otra; los ocupantes de las antiguas viviendas, precisamente por tal condición, al concluir la actuación urbanística se encontrarán viviendo –por cuanto se daban las restantes exigencias para la consecución de una VPO– en una vivienda nueva (cuyas limitaciones de disponibilidad son bien conocidas) pero sin haber aumentado por la operación su patrimonio, habiendo simplemente mejorado su situación social.» (STS de 3 de enero de 2008)⁽²⁸⁾.

5. EL PROCEDIMIENTO DE REALOJAMIENTO

En aplicación de la competencia exclusiva estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), el apartado 4.º del artículo 19 de la LSRU establece unas pautas o normas procedimentales comunes que se limitan a reiterar en forma muy sucinta partes de la estructura del procedimiento administrativo común con el ánimo de que se integren en los procedimientos específicos contemplados en la normativa urbanística autonómica. Esos procedimientos varían necesariamente en función de si el realojamiento se produce, bien en el marco de actuaciones por el sistema de reparcelación, o bien en actuaciones por el sistema de expropiación o en la gestión urbanística aislada mediante expropiación u ocupación directa.

5.1 El procedimiento de realojamiento en el sistema de actuación urbanística mediante reparcelación

En el sistema de actuación urbanística mediante reparcelación, el proyecto de reparcelación que se someta a aprobación inicial debe incorporar

(28) IGLESIAS GONZÁLEZ considera que el realojamiento debe ser gratuito cuando se mantengan las condiciones relativas a las superficies de las viviendas de origen (2022, p. 911). En contra de considerar que este derecho implica una entrega gratuita de la vivienda de reemplazo, *Vid.* FELJÓO MIRANDA (2011, p. 180) y RAMOS MEDRANO (1996, p. 87).



las características y condiciones⁽²⁹⁾ de ejercicio del derecho de realojamiento, así como la relación de las personas ocupantes de viviendas que ostentan su titularidad dominical de conformidad con los datos proporcionados por el padrón municipal de habitantes o por cualquier otro medio admitido en derecho. La LSRU señala que corresponde a la Administración actuante –ni al beneficiario de la expropiación ni al promotor– la identificación, mediante cualquier medio admitido en derecho, de los ocupantes legales en los que concurren los requisitos para ser sujetos beneficiarios del derecho de realojamiento, de modo que esa información debe ser recopilada por la Administración, aun cuando se trate de un proyecto de reparcelación de iniciativa privada.

Una vez acordada la aprobación inicial, esta debe ser notificada a todos los ocupantes legales de viviendas afectadas por la actuación, otorgándoles un trámite de audiencia –durante el mismo plazo que el previsto para el eventual trámite de información pública, si procede– con el fin de que los interesados acrediten el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para ser titulares del derecho de realojamiento y de que soliciten el reconocimiento del derecho de realojamiento o renuncien a su ejercicio. En este sentido, para facilitar la acreditación del cumplimiento de los requisitos necesarios para ser titular del derecho de realojamiento, es esencial que la notificación indique la fecha en la que la residencia debería tener el carácter de habitual. En cualquier caso, la falta de respuesta al requerimiento efectuado, dentro del plazo establecido, no impide la continuación del procedimiento⁽³⁰⁾, sin que ello suponga que la relación de titulares del derecho no pueda ampliarse a posteriori. Por último, la Administración debe aprobar el listado definitivo de las personas que tienen derecho a realojamiento y notificarlo a los afectados –sin perjuicio de que más adelante se reconozca el derecho a otros afectados que, cumpliendo los requisitos legales, los acrediten con posterioridad–.

(29) Vid. la STSJ de Cataluña núm. 719/2010, de 23 de septiembre de 2010, que anula la obligación-condición incluida en un proyecto de reparcelación que imponía a los propietarios la obligación de obtener la licencia de primera ocupación del edificio previsto para el realojamiento con carácter previo a la solicitud la licencia de primera ocupación de los edificios con aprovechamiento lucrativo.

(30) Se añade por algunas normativas, como la catalana y la castellanomanchega, que ese silencio se considera como renuncia tácita y definitiva al derecho de realojamiento que pudiera corresponderles. No obstante, cabe señalar que *«No puede aceptarse la consideración de la Administración demandada de que, al haber solicitado el actor una indemnización en el expediente expropiatorio tomando como referencia las rentas del mercado libre de viviendas, ello comporta una renuncia implícita al derecho de realojo, ya que la renuncia a los derechos debe manifestarse de forma clara, precisa e inequívoca o bien deducirse de actos concluyentes que demuestren de forma indubitada dicha voluntad de renunciar, circunstancia que no se desprende simplemente de la cuantía de la indemnización que se pida»* (STSJ de Cataluña de 15 de junio de 2007).

La aprobación definitiva del proyecto de reparcelación –que debe incluir la relación de las personas titulares del derecho de realojamiento y las condiciones y características en que éste debe hacerse efectivo– comporta el reconocimiento del derecho de realojamiento para las personas que lo hayan solicitado expresamente en el trámite de audiencia y hayan acreditado los requisitos legales establecidos, y debe ser notificado a los ocupantes de las viviendas afectadas. Cuando el proyecto de reparcelación haya adquirido firmeza en vía administrativa es cuando debe ponerse a disposición de los titulares del derecho de realojamiento la vivienda de sustitución o de alojamiento transitorio. De conformidad con los artículos 219 *duodecies* RLU y 202.4 del Decreto 29/2011 de Castilla-La Mancha, los titulares del derecho de realojamiento tienen un mes para hacer el traslado y entregar la posesión material de la vivienda afectada.

5.2 **El procedimiento de realojamiento en el sistema de actuación urbanística mediante expropiación o en la gestión urbanística aislada mediante expropiación u ocupación directa**

En estos casos, la Administración actuante debe hacer constar las situaciones de ocupación de las viviendas afectadas de las que tenga constancia por el padrón municipal de habitantes o por cualquier otro medio admitido en derecho en la relación de bienes y derechos objeto de aprobación inicial, si se sigue el procedimiento individualizado de la LEF, o en la relación de bienes y derechos que forma parte del proyecto de tasación conjunta aprobado inicialmente. La aprobación inicial de la relación de bienes y derechos afectados o del proyecto de tasación conjunta debe notificarse a todas las personas ocupantes de las viviendas afectadas por la actuación, otorgándoles un trámite de audiencia por el mismo plazo y finalidad que los expresados en el apartado anterior (acreditación de requisitos y reconocimiento del derecho o renuncia a su ejercicio)⁽³¹⁾. La Administración actuante continuará las actuaciones sin tener en consideración, a los efectos del reconocimiento del derecho de realojamiento, a las personas que hayan renunciado al mismo expresamente o bien no hayan solicitado el preceptivo reconocimiento. La aprobación definitiva de la relación de bienes y derechos afectados o del proyecto de tasación conjunta comporta el reconocimiento del derecho de realojamiento para las

(31) *Vid.* la STSJ del País Vasco, de 22 de marzo de 2001, en relación con la petición de los recurrentes de que el derecho de realojamiento se materializará en una vivienda cedida en precario. El Tribunal desestima la pretensión al entender que es una cuestión que debe ser decidida por la Administración en el marco del expediente expropiatorio.

personas que hayan acreditado los requisitos legales establecidos y debe ser notificada a los ocupantes de las viviendas afectadas.

La vivienda de sustitución o de alojamiento transitorio debe ponerse a disposición del titular del derecho de realojamiento en el momento de la formalización del acta de ocupación. Si antes de que le entreguen la vivienda de realojamiento definitiva, el titular del derecho desocupa la vivienda afectada o la vivienda de realojamiento transitorio durante más de 6 meses sin causa justificada, la Administración o el beneficiario de la expropiación pueden dejar sin efectividad el reconocimiento del derecho de realojamiento.

En los supuestos en que la Administración expropiante deba dar traslado de las hojas de aprecio a los jurados de expropiación, el derecho al realojamiento que eventualmente pueda existir constituye una cuestión ajena al expediente de justiprecio, ya que el Jurado no es competente para adjudicar viviendas ni para realojar a las personas expropiadas (STSJ de Cataluña de 28 de septiembre de 2007).

6. REFLEXIÓN FINAL

Nótese que, a la vista de la regulación descrita, la LSRU ha establecido la obligación de realojamiento para cualquier actuación de transformación urbanística, integrada o aislada –aunque, en este último supuesto, únicamente para los arrendatarios y con un alojamiento transitorio, puesto que lo que verdaderamente se reconoce es un derecho de retorno–. No obstante, esta regulación presenta lagunas importantes que debe cubrir la regulación urbanística, como el alcance de la obligación de alojamiento provisional –que en la LSRU se circunscribe exclusivamente a los supuestos de actuaciones aisladas no expropiatorias– o, tal y como ya prescribía la disposición adicional cuarta del TRLS92, si hay que poner coto al reconocimiento del derecho de realojamiento o garantizar su cobertura a todos los propietarios que sean titulares de una vivienda en el inmueble afectado –o arrendatarios con propiedades en el inmueble–, inclusive los que, en virtud de los inmuebles aportados a la comunidad reparcelatoria, van a ser beneficiarios de un aprovechamiento urbanístico, que les asegura de antemano su realojamiento sin necesidad de acudir a la garantía legalmente establecida en la LSRU. Legislaciones urbanísticas como la vasca y la catalana han reproducido el criterio del TRLS92 y han excluido de la garantía de realojamiento a los ocupantes legales de viviendas que, en correspondencia a sus aportaciones de bienes y derechos, hayan resultado adjudicatarios en la reparcelación o en



la división de propiedad horizontal del inmueble de edificabilidades urbanísticas superiores a 90 metros cuadrados de uso residencial libre –o los metros que pudiera establecer como superficie máxima la legislación de viviendas de protección oficial–.

Uno de los problemas para la materialización de los derechos de realojamiento y retorno es la falta de vivienda en el tejido urbano consolidado que pueda actuar como sustituta de la afectada por la actuación urbanística habida cuenta de la dificultad de generar vivienda asequible dentro de la ciudad por la falta de suelo y el encarecimiento de la construcción. Es importante que la normativa autonómica incida en la exigencia de incluir en las actuaciones de transformación urbanística –ya sea en el planeamiento derivado o en los instrumentos de gestión urbanística–, cuando sea necesario, un plan de realojamiento temporal y definitivo⁽³²⁾, así como de asegurar la idoneidad técnica, la viabilidad económica y la capacidad para garantizar el realojamiento de los ocupantes legítimos de inmuebles que tengan derecho legalmente al mismo en la delimitación de polígonos y unidades de actuación⁽³³⁾, además de asegurarse de que los gastos de urbanización son proporcionales al aprovechamiento urbanístico. La dificultad que supone articular un stock de vivienda de reemplazo es particularmente constatable en las actuaciones de dotación –puesto que el incremento de las dotaciones públicas puede redundar en una reducción del suelo disponible para uso residencial– y en las operaciones aisladas, por ejemplo, en edificios fuera de ordenación que deben reducir su volumetría o en rehabilitaciones integrales en suelo urbano sujeto a la reserva para vivienda de protección que generan una reducción del número de viviendas libres de sustitución. Como posibles alternativas a la escasa provisión de nuevas viviendas de sustitución, se pueden citar, entre otros, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de la Administración en áreas delimitadas tanto en suelo urbano consolidado como en suelo urbano no consolidado sujeto a actuaciones de regeneración o renovación urbanas; la cesión gratuita o por debajo de su valor de bienes del patrimonio público de suelo al cesionario en forma de permuta por la vivienda afectada; y la movilización de viviendas vacías. En todo caso, es recomendable que las estrategias urbanísticas que incumben al ejercicio y disfrute de los derechos de realojamiento y retorno dentro de la ciudad adopten un en-

(32) «Todos los instrumentos de planeamiento que amparen actuaciones urbanísticas que conlleven el deber de realojo o retorno deberán contener un estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de su ejecución denominado plan de realojos, justificando la existencia de medios necesarios para llevarlas a efecto y la adopción de las medidas precisas que garantizan la defensa de los intereses de la población afectada.» (art. 197.6 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria).

(33) Artículo 99.2.d) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.



foque integral que combine planificación urbana, políticas públicas, y la colaboración entre los sectores público, privado y comunitario, densificando áreas urbanizadas mediante la rehabilitación de edificios abandonados o subutilizados para su reconversión en viviendas y mediante la densificación vertical controlada, promoviendo la construcción de edificios que alberguen a más personas sin comprometer la calidad de vida y los servicios con el fin de garantizar una reubicación en el mismo entorno urbano que evite evita la ruptura de las redes sociales y económicas de las personas afectadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AMEZCUA ORMEÑO, E., «El derecho de realojo por razón urbanística. Entre la ocupación legal de la vivienda pública para integración social a desalojar y el consentimiento tácito por el que se tolera la habitación de esta tras perderse la legitimidad del justo título que habilita la estancia», *CEF*, núm. 142, 2012, pp. 59-100.
- FELJÓO MIRANDA, A., «Protección de los ocupantes de viviendas ante la insuficiente y heterogénea regulación del derecho de realojamiento en el Derecho español», *Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de La Laguna)*, núm. 28, 2011, pp. 167-185.
- «Realojamiento y retorno de los ocupantes de viviendas: Incidencia en la equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento urbanístico», *RUE*, núm. 22, 2010, pp. 163-186.
- GIFREU FONT, J., «El diseño de ciudades amigables con las personas mayores: retos y oportunidades para el Derecho urbanístico del siglo XXI», en Gifreu Font, J. (Dir.), *El envejecimiento activo como nuevo reto para los gobiernos locales: la construcción jurídica de servicios públicos y espacios amigables para las personas mayores*, Aranzadi, 2024, pp. 63-114.
- GIFREU FONT, J., y FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., «El derecho de realojo por razones urbanísticas», en Del Olmo Alonso, J. (coord.), *El Derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, vol. I, 2008, pp. 253-278.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «Art. 19. Los derechos de realojamiento y retorno», en Sánchez Goyanes, E. (dir.), *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: (comentario sistemático al Texto Refundido de 30 de octubre de 2015)*, Aranzadi, 2022 pp. 889-915.
- LAGO ÁVILA, M. J., «El otro Madrid: el chabolismo que no cesa. Actuación autonómica en políticas de realojamiento e integración social 1997-2010», *Estudios Geográficos*, vol. LXXV, núm. 276, pp. 219-260.
- MARTÍNEZ BOROBIO, D., *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, Montecorvo, 2006.



D. LOS DERECHOS URBANÍSTICOS DE REALOJAMIENTO Y RETORNO

- PONCE SOLÉ, J., «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integradora del Derecho», *RarAP*, núm. 41-42, 2013, pp. 11-70.
- QUINTANA LÓPEZ, T., «Los derechos de realojo y retorno: antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible», *RVAP*, núm. 99-100, 2014, pp. 2479-2503.
- RAMOS MEDRANO, J. A., *Los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo*, Dykinson, 1996.
- SIBINA TOMÁS, D., «Deber de conservación y rehabilitación de los inmuebles y derecho de realojamiento y retorno. Su interrelación con el acoso inmobiliario», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 14, 2007, pp. 121-146.
- TEJEDOR BIELSA, J., «Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana», *RarAP*, núm. 15, 2013, pp. 27-72.

