



ALERTA ADMINISTRATIVA | NOVIEMBRE | 2023

GTA VILLAMAGNA
ABOGADOS

CONTENIDOS

MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE MADRID

I. INTRODUCCIÓN

II. ACTUALIZACIÓN NECESARIA TRAS UN CUARTO DE SIGLO DE APLICACIÓN

III. SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA Y MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA

IV. TÍTULOS HABILITANTES DE ACTOS EDIFICATORIOS Y DE USO DEL SUELO

V. RÉGIMEN, CLASIFICACIÓN Y CONDICIONES GENERALES DE LOS USOS

VI. REVISIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR

VII. FACTOR VERDE

VIII. REFORMA DE LAS NORMAS ZONALES

IX. RÉGIMEN TRANSITORIO

I. INTRODUCCIÓN

El 8 de noviembre de 2023, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid ha aprobado definitivamente una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (“PGOU”) actualizando sus normas urbanísticas, después de que el Pleno del Ayuntamiento hiciera lo propio, con carácter provisional, el pasado 17 de junio.

Publicado el acuerdo de aprobación definitiva en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 14 de noviembre, el contenido íntegro de la modificación se ha publicado en el mismo diario oficial este lunes, 27 de noviembre, momento en el que las nuevas normas han entrado en vigor.

A continuación, se exponen los motivos de esta modificación y los aspectos más relevantes de las nuevas normas urbanísticas.

II. ACTUALIZACIÓN NECESARIA TRAS UN CUARTO DE SIGLO DE APLICACIÓN

Como es sabido, el actual PGOU del municipio de Madrid fue aprobado en 1997. A lo largo de estos veinticinco años el municipio ha experimentado cambios sociales, técnicos y jurídicos que han sobrevenido al modelo de ciudad que diseñó el PGOU.

Así, por ejemplo, el entorno laboral y vital se ha transformado tecnológicamente, España ha vivido una profunda crisis económica, Madrid se ha convertido en un polo de oportunidades y atracción para las inversiones, que ha supuesto un incremento continuado de su pobla-

ción, y el urbanismo se ha planteado de qué forma cabe mejorar la ciudad después de la pandemia de COVID-19.

Asimismo, el PGOU de 1997 se aprobó al amparo de una legislación urbanística que ha sido sustituida más tarde por la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001 (“LSCM”) y por sucesivas leyes de suelo del Estado, cuya impronta recoge el texto refundido actual, de 2015 (“TRLSRU”). De igual forma, se han producido grandes avances en materia medioambiental y edificatoria, con nuevas disposiciones dictadas en todos los ámbitos de poder, desde el europeo hasta el local.

En suma, la modificación trata de acomodar las normas urbanísticas a la realidad social, técnica y jurídica del tiempo en que son aplicadas. De ahí su extrema amplitud, pues afecta a 311 artículos —se modifican 267, se introducen 12 y se derogan 32— de veintiséis bloques temáticos diferentes.

Todos los asuntos abordados buscan actualizar la forma de intervención municipal en la edificación y el uso del suelo; proteger el patrimonio y adaptar el PGOU a esa normativa, y proteger el medio ambiente urbano.

III. SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA Y MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA

A lo largo de estos años, la interpretación de las normas urbanísticas no ha sido pacífica, ya que, como se ha expuesto, han sobrevivido a varios cambios legales. Además, no todas las reglas eran claras, ocasionando problemas entre quienes las aplican y los propios ciudadanos.

Por esa razón:

- (i) Se actualizan algunos términos para adecuarlos a la normativa vigente; por ejemplo, en cuanto a la clasificación de proyectos y obras.
- (ii) Se sustituyen todos aquellos artículos que resultan superfluos, por contener materias reguladas en normas superiores, por remisiones normativas genéricas y atemporales.
- (iii) Se han revisado todos los **acuerdos de la Comisión de Seguimiento**¹ y las instrucciones de servicio, dictados para la correcta interpretación del PGOU, y se incluyen como nuevas normas urbanísticas los que tienen un alcance general y son útiles y necesarios para dar mayor certeza al ciudadano, eliminando los demás.

En especial, se ha modificado y aclarado el régimen de las áreas de planeamiento incorporado (API), de planeamiento específico (APE) y de planeamiento remitido (APR) y de los sectores de suelo urbanizable incorporado (UZI).

Del mismo modo, se ha aclarado el régimen de **fuera de ordenación**. Ahora se definen qué obras y usos están permitidos tanto en la situación de fuera de ordenación absoluta como relativa. También se ha desarrollado la situación de las **infracciones prescritas**, siguiendo la regulación de la LSCM y el TRLSRU.

¹La Comisión de Seguimiento es el órgano municipal creado por el propio PGOU de 1997 para velar por su correcta interpretación.

IV. TÍTULOS HABILITANTES DE ACTOS EDIFICATORIOS Y DE USO DEL SUELO

La modificación incluye la **declaración responsable** como título alternativo a la licencia urbanística, pues permite la ejecución de trabajos sin previa autorización municipal.

Aunque esa figura ya fue prevista en la LSCM (como consecuencia de la modificación operada por la Ley 1/2020, de 8 de octubre, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística), e incluso el Ayuntamiento aprobó una ordenanza al respecto en abril de 2022, las normas urbanísticas del PGOU no la contemplaban expresamente.

También se ha alterado el régimen de los proyectos de urbanización y de edificación, así como de las obras en los edificios, las de nueva edificación, las especiales y otras actuaciones urbanísticas, adaptando su contenido a la LSCM, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y el Código Técnico de la Edificación de 2006.

De igual manera, se ha eliminado la regulación de la **urbanización y edificación simultáneas**, por haber quedado superada por los artículos 19.3 y 20.3 de la LSCM.

Por último, las actuaciones provisionales tales como el vallado de obras, la apertura de zanjas y calas, la instalación de carpas o andamios, etc., pasan a denominarse **actuaciones temporales**, para evitar confusiones con los usos provisionales permitidos por la LSCM, y se les impone una limitación temporal de cuatro años.

V. RÉGIMEN, CLASIFICACIÓN Y CONDICIONES GENERALES DE LOS USOS

a. Uso residencial

Las modificaciones más relevantes en el uso residencial son las siguientes:

- (i) La vivienda mínima pasa de 38 a 40 m² y se elimina la posibilidad de realizar estudios de 25 m².

Por tanto, las dimensiones mínimas de las estancias de una casa serán:

Estancia	Superficie (m ²)	Diámetro Φ (cm)
Cocina	7	160
Estancia-comedor	14	300
Dormitorio principal	12	270
Dormitorios adicionales	7	200
Baño	3	

Se permiten las cocinas americanas. Se prohíbe, eso sí, que la cocina o un dormitorio den acceso al baño principal.

- (ii) No obstante, se da entrada a nuevos modelos habitacionales:
 - a. Se permiten las viviendas tipo *loft*, esto es, diáfanas sin compartimentación, a excepción del baño, siempre que cumplan con la superficie mínima.
 - b. Se regula expresamente la transformación de locales en viviendas, siempre que: (i) el uso principal del edificio sea tam-

bién residencial; (ii) la norma zonal no lo impida, y (iii) no existan limitaciones de uso por razones de protección del patrimonio histórico.

- c. Se contemplan las viviendas colaborativas o *cohousing*, en las que se comparten espacios como la cocina o las áreas de descanso entre quienes habitan diferentes viviendas. En esos casos, se permite que la vivienda mínima sea de 30 m², siempre que los 10 m² restantes se destinen a zonas comunitarias de estancia y ocio.
- d. También se regula el *coliving* en edificio exclusivo, donde varias personas conviven temporalmente teniendo un espacio privativo individual y otros comunes (comedor, cocina y zona de lavado y secado de ropa). La dimensión mínima de las unidades privativas será de 15 m² y, en todo caso, de 10 m² por persona; y las de los elementos comunes, de 25 m² para la primera unidad privativa, añadiendo 5 m² por cada una adicional
- (iii) Se excluyen del cómputo de edificabilidad las terrazas y los balcones para promover su uso en nuevas edificaciones y su saliente se incrementa de 45 a 75 cm. Así mismo, se regulan las circunstancias en las que no computarán edificabilidad los trasteros y los espacios comunitarios (conserjería, basuras, etc.).
- (iv) En todo caso, se imponen condiciones de salubridad para

erradicar las infraviviendas:

- a. Todas las piezas habitables de una vivienda deberán ser exteriores, con huecos de iluminación de, al menos, el 12 % de la superficie útil.
- b. Ninguna vivienda podrá situarse en un nivel inferior al de la calle, aunque sea parcialmente.

b. Uso industrial

En cuanto al uso industrial, lo más relevante es la introducción de nuevos usos emergentes, como las *cocinas fantasma* (“restaurantes” dedicados por completo a la venta mediante aplicaciones móviles), los locales de almacenaje con reparto a domicilio y los de almacenaje logístico.

No obstante, se imponen condiciones específicas para minimizar las molestias que estos usos puedan ocasionar a los vecinos:

- (i) Su implantación se limita en las zonas donde el uso cualificado o alternativo sea el residencial.
- (ii) Deberán contar con zonas de espera para los repartidores y sus vehículos en el interior del local.
- (iii) En ciertos casos, será necesario informe favorable de los servicios municipales de movilidad.

c. Uso terciario

Las novedades en este campo alcanzan tanto al uso terciario de hospedaje como al de oficinas, el recreativo y el comercial.

En relación con el de hospedaje:

- (i) Se incorporan, como nuevo artículo 7.6.3 bis de las normas urbanísticas, las del **Plan Especial de Hospedaje de 2019** (“PEH”), prácticamente sin variaciones.

Hasta ahora, el PEH, aplicable a los distritos de Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín, Tetuán, Chamberí, Moncloa-Aravaca, Latina, Carabanchel y Usera, primaba sobre el PGOU, de manera que, en función de la localización, el régimen del uso terciario de hospedaje exigía recurrir a dos reglamentos distintos.

- (ii) De esta forma, se condiciona y restringe el establecimiento del uso de hospedaje en las áreas centrales de la ciudad, que quedan divididas, a estos efectos, en tres anillos concéntricos. Con ello, el planificador busca **proteger el uso residencial** y evitar su expulsión de estos barrios.
- (iii) Las **viviendas de uso turístico** quedan incluidas como una clase de hospedaje dentro del uso terciario. Se les imponen las mismas condiciones que al resto de hospedajes, además de las necesarias para ajustarse a la normativa sectorial y la de cualquier otra vivienda.
- (iv) Se elimina la exigencia de informe de movilidad para la implantación de hospedajes en edificios exclusivos del Conjunto Histórico, por considerarse una cautela innecesaria superada por las del PEH.

En cuanto al **uso terciario recreativo**, se reducen los tipos en los que se divide y se equipara el aforo de las instalaciones según el PGOU con la ocupación teórica máxima calculada según las normas contra incendios. Hasta ahora, esta carencia se suplía mediante la adopción de los oportunos acuerdos de la Comisión de Seguimiento.

Respecto del **uso de oficinas**, se incluyen en él los servicios prestados por las Administraciones Públicas, las embajadas, los consulados y las organizaciones internacionales a efectos de su implantación, aunque el PGOU los mantenga como uso dotacional de servicios colectivos. De esta forma, se permite la apertura de oficinas públicas en locales o edificios terciarios.

Finalmente, en el **uso terciario comercial**, se recoge expresamente que cuando las zonas complementarias de grandes superficies (accesos, pasillos, galerías, etc.) no hayan computado edificabilidad, tampoco puedan ser usadas lucrativamente (puestos fijos, de temporada, terrazas o similares), salvo previsión en contrario del planeamiento específico.

d. **Uso dotacional**

Con respecto a las modificaciones contempladas en la regulación del uso dotacional, merece destacar las siguientes:

- (i) Se facilita la implantación de dotaciones, mediante la ampliación de los **usos alternativos** para permitir servicios públicos distintos de los previstos (en el uso deportivo se admite el de equipamiento; en el de equipa-

amiento, el de Administración Pública, etc.).

- (ii) Se crea un nuevo tipo de equipamiento, denominado **vivienda dotacional**, destinado al alojamiento de personas con necesidades específicas o con dificultades de acceso a la vivienda. Se incluyen aquí las viviendas tuteladas y las de integración social, ya sean de gestión pública o privada.
- (iii) El **equipamiento educativo** pasa a comprender todas las actividades formativas impartidas por las universidades y las Administraciones Públicas.
- (iv) Dentro del uso dotacional de zona verde se incluyen los **huertos urbanos**.
- (v) En aquellas zonas verdes donde se permitan usos asociados con la edificación, se impone que su diseño incluya elementos bioclimáticos en fachadas y cubiertas.
- (vi) En el **uso de garaje**, que podrá seguir siendo enteramente subterráneo, se posibilita el ajardinamiento de su cubierta.
- (vii) Se crea una nueva categoría de uso dotacional de servicios públicos que comprenda las instalaciones de recarga de vehículos eléctricos.

VI. CONTROL URBANÍSTICO AMBIENTAL EN LA IMPLANTACIÓN DE USOS

En su afán por adaptar el PGOU a la normativa ambiental actual, la modifi-

cación reestructura el **título V de las normas**, en el siguiente sentido:

- (i) Denominado hasta ahora "*Condiciones generales para la protección del medio ambiente urbano*", su rúbrica pasa a ser "*Sostenibilidad ambiental*".
- (ii) Se derogan dos capítulos, dos secciones y veintitrés artículos.
- (iii) El título pasa a integrarse por tres capítulos, con disposiciones generales y otras sobre evaluación y sostenibilidad ambientales.

Igualmente, se suprimen los Planes Especiales de Control Urbanístico Ambiental de Usos ("PECUAU") como instrumentos de planeamiento exigidos para la implantación de los **usos autorizables**, es decir, ciertas actividades que pueden permitirse previo análisis de la incidencia urbanística en su ámbito. Así:

- (i) En algunos casos, se elimina el PECUAU, por innecesario.
- (ii) En otros, sigue siendo necesaria la tramitación de un plan especial, aunque por razones distintas a la implantación del uso. Aún así, se deberá aprovechar para analizar la incidencia urbanística en el ámbito.
- (iii) En el resto de los casos, el PECUAU se sustituye por un instrumento de nuevo cuño: el Estudio de Repercusión por Implantación de Usos ("ERIU").

Los ERIU buscan agilizar la tramitación administrativa. En primer lugar, porque no son planes urbanísticos, por lo que no

estarán sometidos a sus reglas de aprobación. En segundo lugar, porque solo valorarán la repercusión del uso en el entorno, sin estudiar las condiciones sectoriales y medioambientales.

Además de requerirse para la implantación de algunos usos autorizables, los ERIU también se prevén como instrumento para la implantación de usos terciarios recreativos.

VII. FACTOR VERDE

Hasta ahora, el artículo 6.10.20 de las normas urbanísticas del PGOU imponía la obligación de que los espacios libres de edificación bajo rasante se ajardinasen en, al menos, la mitad de su superficie.

Ante las ineficiencias de prever una única solución técnica como la hasta ahora prevista para **reducir la isla de calor en la ciudad y mejorar la calidad del aire**, la modificación introduce un nuevo parámetro urbanístico, llamado *factor verde*, ya empleado en otras ciudades del mundo.

Se trata de un parámetro numérico que considera la cantidad de vegetación a incorporar, ya no solo en los espacios libres de parcela, sino también en la propia edificación.

Con él, se pretende que las obras de nueva planta, sustitución y ampliación y las de rehabilitación de reestructuración y acondicionamiento generales incluyan infraestructuras verdes en fachada (**jardines verticales**) y otras soluciones aptas para mejorar el confort térmico de Madrid.

VIII. REFORMA DE LAS NORMAS ZONALES

La modificación de las normas urbanísticas también incluye múltiples alteraciones de las disposiciones contenidas en las normas zonales 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 10, que regulan el régimen de los usos en el suelo urbano.

IX. RÉGIMEN TRANSITORIO

Dado el amplio objeto de la modificación, en cada uno de los veintiséis temas abordados, el Ayuntamiento de Madrid ha analizado su incidencia en situaciones consolidadas, previéndose algunas normas al respecto.

Con carácter general, el artículo 7.1.2 de las normas del PGOU establece que las condiciones generales o particulares de los usos no se aplicarán a los existentes.

Es por ello que, por ejemplo, las nuevas condiciones del uso residencial o de transformación de un local en vivienda, al ser más restrictivas que las vigentes hasta hoy, no se aplicarán a las instalaciones con título habilitante de obras otorgado antes de la entrada en vigor de la modificación. Se asume que esto será de aplicación a aquellas actuaciones sin título habilitante respecto de las cuales la acción de restauración de la legalidad urbanística infringida haya prescrito, salvo que se pretendan realizar las obras previstas en el nuevo artículo 2.3.4. Lo mismo ocurrirá, entre otras materias, con los cambios en el uso industrial.

Por su parte, ni los PECUAU aprobados ni los que se hallan en tramitación se verán afectados por las nuevas normas, salvo que, en este último caso, el interesado desista de su solicitud para tramitar una nueva.

CONTACTOS

Para más información, pueden ponerse en contacto con:



Ernesto García-Trevijano Garnica

☎ (+34) 915 210 104 | (+34) 629 015 626

✉ ernestogtrevijano@gtavillamagna.com

Linked 



Marta Plaza González

☎ (+34) 915 210 104 | (+34) 658 512 408

✉ martaplaza@gtavillamagna.com

Linked 



Daniel Lázaro Matías

☎ (+34) 915 210 104 | (+34) 686 489 445

✉ daniellazaro@gtavillamagna.com

Linked 

GTA VILLAMAGNA ABOGADOS

Síguenos en:



La presente Alerta Administrativa se ha cerrado a fecha de 27 de noviembre de 2023.

Esta Alerta contiene, exclusivamente, información de carácter general y no constituye, ni pretende constituir, asesoramiento jurídico alguno sobre las materias contenidas en ella. Cualquier decisión o actuación basada en su contenido deberá ser objeto del adecuado asesoramiento profesional.

© GTA VILLAMAGNA Abogados, noviembre de 2023

GTA VILLAMAGNA Abogados
Marqués de Villamagna, 3 - 6ª Planta
28001 Madrid (España)