

# Aprobación inicial de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997

Alberto Ibort, Beatriz Álvarez

## 1. Introducción

El 9 de junio se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (“BOCM”) la aprobación inicial de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (el “PGOUM” y la “Modificación”). Con la publicación en el BOCM comienza un plazo de información pública de 45 días (i.e. hasta el 12 de agosto), periodo en el que se podrán formular alegaciones.

## 2. Objeto

La Modificación se estructura en 26 propuestas concretas encaminadas, principalmente, a: (a) adaptar el PGOUM al marco normativo actual, sin llegar a constituir una revisión o reformulación de aquél ni modificar la clasificación ni calificación del suelo; (b) unificar los criterios interpretativos del PGOUM de las dos últimas décadas; (c) introducir mejoras en materia de sostenibilidad; (d) apostar por novedades en el ámbito residencial, dotacional y logístico; (e) permitir la hibridación de usos para recuperar zonas del municipio que en la actualidad están obsoletas; (f) apostar por edificios más verdes y confortables; (g) incorporar la regulación del Plan Especial de Hospedaje que se aprobó en 2019, con ciertas matizaciones; y (h) dar una mayor claridad y seguridad jurídica en todos los ámbitos.

## 3. Principales novedades de la Modificación

A continuación, se exponen los aspectos más relevantes de la Modificación:

- (i) **Capítulo 1.4. Instrumentos de ejecución. Clases de obras y actuaciones temporales:** (a) se actualizan las definiciones de los proyectos y actuaciones (e.g. proyecto de urbanización, proyecto de edificación, obras en los edificios, obras de nueva edificación, obras de ampliación, etc.), conforme a la LOE<sup>1</sup>, al CTE<sup>2</sup> y a la LSCM<sup>3</sup>, dependiendo del caso; (b) reducir a dos categorías los tipos de obras en los edificios: conservación/mantenimiento y reforma (que incluye obras de consolidación, reestructuración, rehabilitación, exteriores, etc.); y (c) eliminar la mención a las “actuaciones provisionales” (e.g. carpas, construcciones desmontables, etc.), para evitar confusiones con los denominados “usos de carácter provisional” de la LSCM, adoptando la denominación de “actuaciones temporales”, que tendrán un límite temporal de cuatro años.
- (ii) **Destino transitorio de solares:** (a) se introducen nuevos usos permitidos en los solares vacantes (e.g. huerto urbano, aparcamiento de vehículos sobre rasante, casetas para ejecución de obras y para promociones inmobiliarias); y, además, (b) en los solares de

<sup>1</sup> Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

<sup>2</sup> Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

<sup>3</sup> Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

titularidad pública, se permiten usos dotacionales, todo ello con un límite temporal de cuatro años. Entre las condiciones de las instalaciones que se ejecuten se incluye el carácter desmontable y reutilizable de las mismas.

- (iii) **Simplificación y reorganización de la normativa de protección:** (a) se modifica la regulación de edificios catalogados con nivel 3; (b) se modifica el régimen por el que se extiende la catalogación de edificios incluidos en la misma parcela aplicando el grado del edificio con mayor protección; (c) se adapta el concepto de ruina legal urbanística y ruina física inminente a la redacción actual de la LSCM; (d) se suprime el artículo relativo a las transferencias en suelo urbano; (e) se actualiza el nombre de la comisión municipal competente en materia de protección del patrimonio, incorporando su nombre actual (i.e. CPPHAN, “Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico-Artístico y Natural de la Ciudad de Madrid”); (f) se modifica el régimen de obras permitido en los edificios catalogados, estableciendo distintos límites de intervención según el caso y el nivel de protección; (g) se posibilita, en algunos casos, autorizar obras que excedan los límites de intervención permitidos mediante la tramitación de Plan Especial (salvo las obras de ampliación); (h) se aclara la regulación de las obras de reconstrucción; y (i) se exige de cumplir con las condiciones de vivienda exterior a las viviendas interiores existentes, si la CPPHAN lo considera.
- (iv) **Estudio de repercusión por implantación de usos (“ERIU”):** se suprime la tramitación de los PECUAUs<sup>4</sup> y se sustituye por la tramitación de los ERIUs “Estudios de Repercusión por Implantación de Usos”, en determinados casos (e.g. usos autorizables, uso terciario recreativo u otros servicios terciarios), con el fin de simplificar los trámites urbanísticos previos a la implantación de una actividad y sin entrar a valorar condiciones sectoriales ni medioambientales (que serán materia de análisis en la tramitación de las correspondientes licencias y declaraciones responsables).

No obstante, entre las actuaciones en las que se mantiene la necesidad de tramitar un Plan Especial o Plan Especial de Protección está el uso terciario-comercial en categoría de gran superficie comercial o el uso hotelero en edificio exclusivo con nivel de protección 1 o 2 de catalogación, respectivamente.

- (v) **Superficie edificada por planta y salientes y vuelos de fachada:** se excluyen del cómputo de edificabilidad, en obras de nueva edificación y reestructuración, y en el resto de las obras que alteren la superficie edificada (con particularidades), las siguientes superficies: (a) entresijos y patios de parcela no cubiertos; (b) construcciones auxiliares cerradas con materiales translúcidos y estructuras ligeras y elementos desmontables y reutilizables; (c) determinadas superficies destinadas a garaje-aparcamiento; (d) locales destinados a alojar las instalaciones de servicios de los edificios; (e) espacios destinados a carga y descarga cuando constituyan dotación al servicio de los usos del edificio; (f) jardineras dispuestas sobre fachadas exteriores; (g) terrazas descubiertas o cubiertas cuya cubrición se sitúe al menos dos plantas por encima de su suelo; (h) en tendederos se amplía la exención hasta 4 m<sup>2</sup> cuando en ellos se prevea la instalación o preinstalación de aire acondicionado/climatización; (i) elementos que mejoren la sostenibilidad y eficiencia energética -e.g. espesor de muros de cerramiento de más de 25 cm o incrementos de espesor de fachadas de obras de rehabilitación, locales para guardar bicicletas, patinetes y otros vehículos de movilidad activa, torres de ascensor y plataformas elevadoras, etc.-; (j) galerías acristaladas bioclimáticas sobre espacio libre de parcela de determinadas medidas, etc.

---

<sup>4</sup> Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos.

- (vi) **Planta y construcciones por encima de la altura:** (a) la profundidad máxima de las plantas inferiores a la baja se amplía de 12 a 18 metros, pudiendo incluso superar esta profundidad previo informe favorable de los servicios municipales; (b) la entreplanta puede emplazarse en cualquier planta del edificio, incluida la última planta cuando disponga de forjados de techo inclinado; y (c) la azotea de la planta ático no podrá ser objeto de cerramiento ni acristalamiento, admitiéndose no obstante elementos ornamentales aislados diáfanos (e.g. pérgolas y columnatas).
- (vii) **Factor verde y acondicionamiento de espacios libres:** (a) se buscan edificios más sostenibles y eficientes desde un punto de vista energético (e.g. excluyendo elementos sostenibles del cómputo de edificabilidad e introduciendo elementos que mejoren la sostenibilidad y eficiencia energética); (b) se incorpora un nuevo parámetro denominado “factor verde” -e.g. fachadas de baja absorción, sombra vegetal mediante árboles, ajardinamiento en rasante, etc.-; (c) se suprime el porcentaje mínimo de ajardinamiento del 50% de la superficie de espacios libres privados como requisito único, sustituyéndose por el cálculo del factor verde (en función de los coeficientes de tipología edificatoria y de clase de obra, así como de la superficie de la parcela); (d) se permite instalar paneles solares (térmicos o fotovoltaicos) en espacios libres de parcela -superando la altura máxima permitida-, etc.
- (viii) **Régimen, clasificación y condiciones generales de los usos:** (a) se admite la implantación de distintas actividades en un mismo local o establecimiento; (b) se añade, como norma general, la posibilidad de implantar usos distintos al residencial (excluidos los asociados) en planta baja (, con acceso independiente desde el exterior o unidos a locales de uso distinto al residencial situados en planta baja; (c) respecto a la implantación de distintos usos en un mismo edificio, como novedad, si la implantación se realiza mediante obras distintas a las de nueva edificación y reestructuración general, no será necesario un acceso independiente si el uso complementario se incluye en planta baja; (d) tampoco será necesario acceso independiente para uso terciario de oficinas y otros servicios terciarios de atención sanitaria en planta inferior a la baja y primera; y (e) no se admiten locales de uso terciario recreativo, hospedaje o comercial, sobre viviendas.
- (ix) **Uso residencial<sup>5</sup>:** (a) se eleva la superficie de la vivienda mínima (38 a 40 m<sup>2</sup>) y se elimina la posibilidad genérica de reducción a 25 m<sup>2</sup>; (b) se permiten las siguientes nuevas modalidades residenciales (distintas de la clase de vivienda -colectiva / co-housing o unifamiliar-): residencia comunitaria (con vínculos de carácter religioso, social o similares) y residencia compartida (donde se incluiría el co-living, sin que sean necesarios los vínculos anteriores, con una superficie mínima por cada unidad de alojamiento privativa de 15 m<sup>2</sup>, que no podrá ser inferior a 10 m<sup>2</sup> por persona, incluyendo dormitorio y baño, y una superficie mínima de 25 m<sup>2</sup> para comedor, cocina, etc.); (c) se admiten viviendas diáfanas sin particiones, salvo el baño, con superficie igual o superior a 40 m<sup>2</sup> (donde se incluirían los lofts); y (d) se incluye un detalle adicional sobre las zonas no computables, con particularidades (e.g. conserjerías, recepción de paquetería, útiles de limpieza, etc.).
- (x) **Transformación de local a vivienda:** (a) se introduce la posibilidad de transformar locales en vivienda cuando el uso cualificado de la parcela sea residencial, situándolos en planta baja o planta de piso, con particularidades (e.g. no podrán transformarse los locales que tengan sobre ellos otros destinados a uso terciario recreativo, terciario hospedaje o terciario

---

<sup>5</sup> Las modalidades / concepto de co-housing, co-living o loft no se incluyen expresamente en la Modificación. No obstante, de acuerdo con la Nota de Prensa del Ayuntamiento: “se incluye el cohousing dentro del residencial, redefiniendo las condiciones de vivienda mínima, permitiendo una reducción a cambio de la creación de una misma superficie en zona común y se da entrada al coliving en edificio exclusivo, una nueva categoría en el uso de vivienda denominada “residencial compartida”.

comercial); (b) los locales de planta baja de uso industrial que superen el fondo máximo edificable no podrán transformarse en vivienda salvo que se demuela el exceso de fondo; etc.

- (xi) **Uso industrial:** (a) la nueva regulación mantiene la distinción de las tres clases principales (i.e. industria en general, almacenaje y servicios empresariales), añadiendo nuevos subtipos (e.g. industria convencional, artesanal, taller de automoción, taller doméstico, cocinas agrupadas, taller doméstico, almacenaje mayorista, almacenaje con reparto a domicilio y almacenaje logístico); (b) las cocinas agrupadas, almacenaje con reparto a domicilio y almacenaje logístico están sujetas a condiciones particulares (e.g. limitaciones de superficie en caso de estar en ámbitos de uso residencial cualificado o alternativo); y (c) se introduce la necesidad de tramitar un Plan Especial para autorizar edificios industriales multi-empresariales sobre parcelas de uso cualificado industrial con superficie superior a 2.000 m<sup>2</sup> cuya edificabilidad se desglose en más de 20 locales.
- (xii) **Dotación de servicio de aparcamiento:** (a) se establecen estándares de dotación de plazas de aparcamiento para automóviles, diferenciando entre tres zonas (i.e. recinto y casco histórico, interior de la M-30 y exterior de la M-30), para carga y descarga, bicicletas, autobuses, etc.; (b) en algunos usos se establecen límites máximos (excepto para uso residencial), o se exime total o parcialmente, previo informe municipal (que constará en la licencia o declaración responsable correspondiente); y (c) se podrán modificar los estándares mediante Plan Especial para su adecuación a las condiciones medioambientales de la ciudad.
- (xiii) **Uso servicios terciarios:** (a) se incorpora el Plan Especial de Hospedaje a la Modificación, con alguna matización y aclaración; (b) se integran las viviendas de uso turístico en el uso terciario de hospedaje; (c) se elimina la exigencia del informe de movilidad para la implantación del uso terciario hospedaje en edificio exclusivo en el ámbito del Conjunto Histórico y su entorno y en los regulados por las Normas Zonales 7 y 8; (d) se modifican las referencias al PECUUAU y se sustituyen por el ERIU; y (e) en grandes superficies comerciales, se regula que las zonas complementarias que no hayan computado edificabilidad no podrán destinarse a actividad lucrativa comercial o de ocio (salvo que lo permita el planeamiento específico).
- (xiv) **Usos dotacionales (servicios colectivos, infraestructurales y para el transporte):** (a) se introducen dentro de las categorías de uso de equipamiento dos tipos de vivienda dotacional: tuteladas (destinadas a alojamiento de personas mayores con discapacidad o necesidad de asistencia social y tuteladas por un organismo público competente en la materia) y públicas de integración social (destinadas a alquiler de carácter rotatorio y de titularidad pública); (b) se modifica y/o amplía el alcance de la calificación de equipamiento; (c) se incluye de manera más amplia la regulación de las servidumbres aeronáuticas y aeronáuticas acústicas (e.g. estableciendo limitaciones y, haciendo referencia a la necesidad de acuerdo favorable previo del órgano competente previa ejecución de cualquier construcción, instalación, plantación, etc., en las zonas afectadas).
- (xv) **Uso dotacional (zona verde y huerto urbano):** (a) se incluyen los huertos urbanos dentro del uso dotacional de zona verde, limitando la superficie que pueda destinarse a huerto urbano al 25 % en el caso de parcelas de más de 1.000 m<sup>2</sup>; y (b) se amplía la regulación de las zonas verdes, tanto de nivel básico (e.g. se prevén diseños con servicios ecosistémicos, creación de corredores ecológicos, elementos bioclimáticos en fachadas y cubiertas, etc.) como de nivel singular (e.g. elementos bioclimáticos en fachadas y cubiertas, cubiertas de garajes subterráneos con ajardinamiento, etc.).

- (xvi) **Norma Zonal 1:** entre otros (a) se flexibiliza el régimen de usos permitidos en los patios de manzana, dentro de los usos compatibles y autorizables, con las limitaciones correspondientes para los edificios catalogados; (b) solo será necesario recuperar los patios de manzana (y/o espacios libres) en obras de reestructuración parcial y general o de nueva edificación; (c) para actuar en patios de manzana se exige mejorar las condiciones ambientales de las edificaciones existentes en ellos -e.g. renovación de fachadas, cubiertas ajardinadas-; y (d) toda intervención sobre las edificaciones que ocupen los patios de manzana requerirá dictamen preceptivo de la CPPHAN.
- (xvii) **Norma Zonal 3:** (a) se introducen nuevos criterios para determinar el uso cualificado en suelos no dotacionales con grado 1º, suelos no dotacionales con grado 2º y suelos con uso cualificado dotacional; (b) en el caso de parcelaciones, se exige la tramitación de un Plan Especial en el que se valore la procedencia y condiciones de la parcelación; y (c) se incluye regulación adicional en las condiciones de edificación del grado 1º (e.g. condiciones para la sustitución de edificios -como la modificación de la envolvente-, obras de ampliación -como la compensación de superficie de elementos excluidos del cómputo de edificabilidad-, etc.).
- (xviii) **Norma zonal 9:** (a) se introducen nuevos criterios para medir la altura de la edificación, según los grados; (b) se modifican los usos compatibles (asociados, complementarios y alternativos) en todos los grados; y (c) dentro de los usos alternativos, en cuanto a las obras en edificios existentes, se señala que si se supera la edificabilidad y son necesarias cesiones derivadas del exceso, la decisión sobre la forma de materializar las cesiones (y en su caso, la valoración de las mismas) se resolverá mediante consulta urbanística o procedimiento equivalente.
- (xix) **Licencias y declaraciones responsables urbanísticas, deber de conservación y fuera de ordenación -absoluta y relativa- e infracciones urbanísticas prescritas:** (a) en línea con la aprobación de la OLDRU<sup>6</sup> se introducen las declaraciones responsables como instrumento de intervención urbanística; (b) se incluye la accesibilidad universal dentro del deber de conservación y la obligación de adaptar las edificaciones hasta el límite de los “ajustes razonables” (entendiendo por tales aquellos que faciliten la accesibilidad de forma segura y práctica sin suponer una carga desproporcionada); (c) se detalla el régimen de obras permitidas en edificios en situación de fuera de ordenación absoluta y relativa; (d) se posibilitan nuevas implantaciones o cambios de usos en situación de fuera de ordenación absoluta; y (e) se regula el régimen de obras y usos en edificios y construcciones resultantes de infracciones urbanísticas prescritas (i.e. incluyendo el criterio jurisprudencial de equiparar dicho régimen a la situación de fuera de ordenación absoluta).
- (xx) **Régimen urbanístico de las APIs<sup>7</sup>, UZIs<sup>8</sup>, APEs<sup>9</sup> y APRs<sup>10</sup>:** (a) se modifica la regulación de las APIs, UZIs, APEs y APRs al integrarse en la Modificación los acuerdos adoptados entre 1997 y 2020 al respecto (e.g. sobre la liberalización del número de viviendas, sobre las obras de carácter provisional permitidas en los APEs, sobre la implantación de actividades en planta inferior a la baja en algunas APIs, etc.); y (b) se adapta el régimen de las APIs a las nuevas determinaciones sobre el uso terciario hospedaje y se flexibiliza el régimen de usos compatibles y autorizables de las parcelas de uso cualificado industrial de las APIs (en relación con la norma zonal 9).

---

6 Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid.

7 Área de Planeamiento Incorporado.

8 Suelo Urbanizable Incorporado.

9 Área de Planeamiento Específico.

10 Área de Planeamiento Remitido.

- (xxi) **Condiciones de parcela, posición y ocupación:** (a) para los casos en que las parcelas tengan espacios interpuestos para adquirir la consideración de solar, se elimina la necesidad de tramitar simultáneamente el Estudio de Detalle y el Proyecto de Parcelación, pasando a realizarse de forma sucesiva; (b) se incluyen matizaciones respecto a las alineaciones oficiales en volumetría específica, adosamiento a linderos, definición de planta baja en edificios existentes (e.g. para obras que no sean de ampliación o de reestructuración en edificios existentes, la cota de origen será la de nivelación de la planta baja), posición de la edificación y cerramiento respecto a la alineación (e.g. cuando las parcelas a edificar contengan elementos pertenecientes a los servicios públicos municipales, estos no podrán permanecer dentro de la parcela).
- (xxii) **Volumen construido, altura en función del ancho de calle y clases de edificios:** (a) se define el concepto de volumen construido como el “configurado por fachadas y cubiertas de edificación sobre rasante y por los cerramientos de la edificación subterránea bajo rasante”; (b) se incluye como novedad una fórmula para el cálculo de la altura, cuando la alineación de la parcela esté en contacto con una dotación pública distinta a vía pública; (c) se amplía la definición de edificio existente, siendo estos no solo los construidos con anterioridad a la entrada en vigor del PGOUM sino también a los edificios de promoción pública cuya aprobación se adoptó con anterioridad al PGOUM y los edificios incluidos en el Catálogo General de Edificios Protegidos del PGOUM; y (d) adicionalmente, el carácter de edificio exclusivo no se desvirtúa por los usos asociados ni complementarios aplicables.
- (xxiii) **Condiciones de salubridad y determinaciones de los patios:** (a) se eliminan las referencias a la calidad en las construcciones y se sustituye por “condiciones de salubridad en los edificios” siendo estas “las que se establecen para garantizar la salubridad en la utilización de los locales por las personas”; (b) se añaden nuevas consideraciones a las condiciones de ventilación de los locales (e.g. ventilación mecánica y ventilación híbrida); (c) se completa la definición de “patio” incluyendo referencias a la ventilación e iluminación de los locales y viviendas a los que sirve; (d) entre otros, se configuran las alturas de los patios cerrados no uniformes conforme a las determinaciones ya existentes; y (e) se permite la instalación de torres de ascensor en los patios de edificios existentes carentes de esta dotación, respetando una serie de condiciones.
- (xxiv) **Condiciones de dotaciones de servicio, de acceso y seguridad y estéticas:** (a) se contemplan como dotaciones obligatorias la dotación de generación de energías renovables; (b) se mantiene la regulación en cuanto a la dotación de servicio de ascensores, con matices, contemplando asimismo la posible sustitución parcial de ascensores por otros elementos mecánicos de movilidad vertical (e.g. escaleras mecánicas); (c) se suprimen duplicidades e incongruencias relativas a las condiciones de acceso y seguridad; y (d) se incluyen matizaciones en las condiciones estéticas (e.g. salientes en planta baja, publicidad exterior, cerramientos).
- (xxv) **Condiciones particulares de los aparcamientos:** (a) se modifica la clasificación y denominación de las clases de aparcamientos (i.e. los aparcamientos públicos y privados pasan a denominarse de rotación y dotacionales, respectivamente); (b) se modifican las dimensiones de plazas de aparcamientos en función del tipo de vehículo; (c) se modifica la altura libre de piso en los garajes aparcamientos; y (d) se incorpora la exigencia de infraestructuras para recarga de vehículos de cero emisiones.

(xxvi) **Normas zonales 4, 5, 7 y 8:** (a) para evitar contradicciones con la LSCM, se permite alterar condiciones particulares del suelo urbano no solo mediante Estudio de Detalle sino también mediante Plan Especial; (b) respecto a la Norma Zonal 4, se admiten en los cuerpos de edificación de planta baja que superen el fondo de 12 m los usos complementarios industrial y dotacional; (c) respecto a la Norma Zonal 5, se suprimen determinadas regulaciones (e.g. construcciones destinadas a portería, acceso de vehículos de extinción de incendios a espacio libre interior); (d) respecto a la Norma Zonal 7, se incluyen cuestiones menores en algunos artículos y se adapta la redacción al Factor Verde; y (e) respecto a la Norma Zonal 8, se introducen matices en cuanto a la exención de parcela mínima (en las parcelas inscritas en el Registro de la Propiedad a la entrada en vigor del PGOUM).

#### **4. Suspensión de licencias**

Como regla general, la Modificación prevé un régimen de suspensión de la tramitación de licencias y de las declaraciones responsables que se presenten con posterioridad al 9 de junio de 2022, que estará vigente hasta el 9 de junio de 2023.

En cualquier caso, esta suspensión no resulta de aplicación a todas las licencias y declaraciones responsables, sino que tendrá que ser analizada individualmente en tanto que, entre otras excepciones, se excluyen de la suspensión el otorgamiento de declaraciones responsables/licencias de primera ocupación y funcionamiento y aquellas actuaciones que sean conformes con el planeamiento vigente y con la Modificación.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el contenido de la Modificación aún no es definitivo y está sujeto a las modificaciones que puedan derivar del trámite de información pública por plazo de 45 días para formular alegaciones (i.e. hasta el 12 de agosto) por lo que, habrá que estar al texto que finalmente se apruebe definitivamente.

#### **CONTACTOS**



**Alberto Ibor**  
Socio de Urbanismo y Medio Ambiente  
aibort@perezllorca.com  
T. +34 91 426 30 47

[www.perezllorca.com](http://www.perezllorca.com) | Madrid | Barcelona | Londres | Nueva York | Bruselas

La información contenida en esta Nota Informativa es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico. Este documento ha sido elaborado 13 de junio de 2022 y Pérez-Llorca no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.