
**Principales novedades
de la modificación
del PGOU de Madrid**

27 de noviembre de 2023

Introducción

Mediante la Modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (**MPGOU**), el Ayuntamiento de Madrid busca mejorar la sostenibilidad de la ciudad (mejora ambiental, eficiencia energética, accesibilidad, movilidad, etc.), la regeneración urbana y la calidad de las viviendas, entre otros objetivos. Asimismo, se pretende adaptar el planeamiento urbanístico madrileño a las necesidades de la sociedad y abrirse a las nuevas tendencias europeas, a la inversión y al empleo.

La MPGOU introduce cambios en diversos ámbitos de sus Normas Urbanísticas (modificando un total de 311 artículos, que afectan a los 8 títulos del PGOU), que abarcan desde el uso residencial al dotacional, pasando por cambios en actividades logísticas o industriales. Así, entre otras muchas propuestas relevantes, se pretende (i) la simplificación del régimen de obras; (ii) clarificar determinadas cuestiones en el régimen de usos asociados (para permitir la flexibilización en su implantación); (iii) la supresión, con carácter general, de la necesidad de tramitar Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (PECUAU) para la implantación de usos autorizables, sustituyéndolo en determinados supuestos por un nuevo instrumento denominado Estudio de Repercusión para Implantación de Usos (ERIU); (iv) la simplificación y reordenación de la normativa de protección; o (v) el ajuste de la regulación de la situación de las edificaciones en situación de fuera de ordenación.

La modificación se estructura en cuatro grandes apartados: la adaptación de las normas urbanísticas a la normativa en materia de edificación, la regulación de la intervención municipal en la edificación y el uso del suelo, la protección del patrimonio (espacios naturales, elementos arquitectónicos, parques históricos, jardines de interés, arbolado singular y cementerios históricos), y la protección del medio ambiente urbano.

En el presente documento recogemos, de forma sintética, las cuestiones jurídico-urbanísticas que, en nuestra opinión, presentan un mayor interés. Para una mayor claridad en la exposición, hemos dividido las modificaciones en familias (tomando como punto de partida las 26 familias de propuestas planteadas por el Ayuntamiento de Madrid durante la tramitación administrativa de la MPGOU):

1. Uso residencial.
2. Uso industrial.
3. Dotación de servicio de aparcamiento.
4. Uso de servicios terciarios.
5. Usos dotacionales.
6. Régimen urbanístico de las APIs, UZIs, APes, y APRs y de las Normas zonales 1, 3, 4, 5, 7, 8 y 9.

Adicionalmente, y aunque quedan fuera de este análisis por pertenecer a la vertiente arquitectónica, no queremos dejar de apuntar que la MPGOU incorpora otras cuestiones de marcado componente técnico, como es el caso de la regulación de (i) superficie edificada por planta, salientes y vuelos; (ii) plantas y construcciones por encima de la altura; (iii) condiciones de parcela, posición y ocupación; (iv) volumen construido, altura y clases de edificios; (v) condiciones de salubridad; o (vi) condiciones de las dotaciones de servicio, de acceso y seguridad y estéticas.

1. Uso residencial

Se modifica la regulación del uso residencial para, en esencia (i) permitir la implantación dentro de este uso de los modelos habitacionales emergentes que se plantean en la actualidad como nuevas formas de alojamiento (*co-housing* y *co-living*), (ii) se establece un programa mínimo de vivienda y (iii) se modifican los requisitos exigibles para el uso como residencia comunitaria.



1.1 Nuevos modelos habitacionales

Por un lado, en lo que respecta al **co-housing**, se define como una variante de la vivienda tradicional, con mayores zonas comunes para la convivencia de los vecinos y una menor superficie de la zona privativa de cada vivienda.

Dado que la MPGOU incluye esta dentro de la actual categoría de “vivienda colectiva” (se crea un nuevo tipo -Tipo 2- dentro dicha categoría), se realiza un mero reajuste en los parámetros del programa mínimo de vivienda (permitiendo reducir las superficies mínimas de la vivienda siempre que tal superficie se destine a ampliar zonas comunes del edificio).

Por lo que se refiere al **co-living**, se crea una nueva categoría de “uso residencial”, para amparar este uso híbrido entre residencial y terciario-hospedaje dirigido a estudiantes o jóvenes profesionales, consistente en unidades de alojamiento independientes integradas por dormitorio y baño, que comparten entre sí el resto de los espacios de estancia, cocina y lavandería de la residencia.

Para dar cabida al *co-living* se ha modificado la definición del uso de vivienda en la clase de residencia, creando la categoría de “residencia compartida”, que tiene como nota característica esencial que, a diferencia de la categoría de “residencia comunitaria” (que era la existente hasta ahora, en la que encajaban, por ejemplo, las residencias de estudiantes), no se exige que existan vínculos entre los usuarios.

Este tipo de residencia comunitaria únicamente podrá implantarse en edificio exclusivo, para evitar problemas de convivencia con el resto de usos.



1.2 Programa de vivienda mínima

Se incorporan novedades relevantes en el programa de vivienda mínima.

Así, se define como vivienda mínima aquella que cuenta con estancia-comedor, cocina, dormitorio y baño (hasta ahora se preveía únicamente un aseo) y cuya superficie útil sea igual o superior a 40 m² (hasta ahora se preveía una superficie mínima de 38 m²). Si bien, como se ha adelantado, la superficie mínima en caso de viviendas colectivas tipo 2 (*co-housing*) podrá reducirse hasta los 30 m².

Adicionalmente, como novedad se admiten las viviendas diáfanas sin compartimentación (a excepción del baño).

Igualmente, se modifican las condiciones mínimas a que deben sujetarse las piezas que componen la vivienda, regulándolas en detalle. Entre otras modificaciones, se establecen, por ejemplo, las superficies mínimas útiles de la cocina (7 m²), la estancia-comedor (14 m²), el dormitorio (12 m² para el principal y 7 m² para los dormitorios adicionales) y el baño (3 m², aclarando que deberá disponer de bañera/ducha, lavabo e inodoro).

Los tendederos, los trasteros y las zonas comunitarias son, asimismo, objeto de regulación.

1.3 Nuevos requisitos para el uso como residencia comunitaria

Hasta ahora, el PGOU de Madrid preveía que aquellas residencias con una superficie superior a 500 m² se rigiesen en cuanto a sus condiciones de implantación por las previsiones del uso de terciario hospedaje.

Mediante la MPGOU se elimina esta previsión, de tal modo que las residencias comunitarias (como son las residencias de estudiantes, las residencias religiosas, etc.) deberán cumplir las condiciones previstas para las viviendas (programa de vivienda, habitabilidad, altura libre, etc.) previstas en los artículos 7.3.3, 7.3.4 y 7.3.5.

2. Uso industrial

Dentro del uso industrial, la MPGOU modifica la definición del uso industrial, incluyendo, entre otras cuestiones, nuevas categorías para regular nuevas tipologías de este uso, con el objetivo de establecer los requisitos para su implantación y evitar los problemas de convivencia con el uso residencial detectados en los últimos tiempos.

Y ello, en esencia, mediante (i) la creación de la categoría de almacenaje con reparto a domicilio y (ii) la diferenciación de una nueva categoría para las operaciones de logística (el almacenaje logístico), del siguiente modo:

Almacenaje con reparto a domicilio, que comprende aquellos almacenes que disponen de servicio de venta al particular mediante reparto a domicilio.

Almacenaje logístico, que comprende las actividades destinadas a la recepción de carga, fraccionamiento y depósito de la misma y distribución de productos.

En esencia, y de forma sintética, se imponen importantes limitaciones a la implantación de estas nuevas categorías de almacenamiento en ámbitos residenciales (tanto cuando se trate del uso cualificado como cuando se trate del uso alternativo). Así, en este tipo de ámbitos, con carácter general, no podrán implantarse locales con una superficie superior a 1.000 m² y será necesario contar con un previo informe favorable de los servicios municipales competentes en materia de movilidad.



3. Dotación de garaje-aparcamiento

La MPGOU adapta los estándares de dotación de plazas de aparcamiento, carga y descarga y otras reservas, estableciendo también una dotación obligatoria para bicicletas y otros vehículos de movilidad activa.

Para ello, se plantea la división de la ciudad en tres zonas (en función de su trama viaria y nivel de congestión de tráfico) y se plantean las siguientes cuestiones esenciales:

- Recinto histórico y cascos históricos de los distritos periféricos: se propone una dotación nula para los usos distintos del residencial.
- Interior de la Calle 30: se propone el mantenimiento de los estándares actuales.
- Exterior de la Calle 30: se plantea como dotación de aparcamiento el estándar de 1,5 plazas de aparcamiento por cada 100 m².

Cabe destacar también que, salvo para el uso residencial, se establece un número máximo de plazas de aparcamiento que pueden destinarse a dar servicio a los usuarios del edificio.

Asimismo, se propone suprimir la necesidad de tramitar un plan especial para aparcamientos de más de 12.000 m², mediante su sustitución por un estudio de movilidad en aquellos aparcamientos con una superficie superior a 6.000 metros cuadrados.

Por otro lado, para reducir la discrecionalidad que existía hasta ahora en la materia, se delimitan y cuantifican los criterios de exención de dotación de aparcamiento, que son los siguientes: características y uso del edificio o establecimiento, características de la parcela, afección a elementos catalogados, dificultad de acceso de vehículos, características del viario o proximidad a puntos conflictivos.

Finalmente, se establece que los aparcamientos deberán disponer de una infraestructura adecuada para recarga de vehículos de cero emisiones.



4. Uso de servicios terciarios

La MPGOU introduce cuatro grandes cambios: (i) se integra la parte normativa del Plan Especial de Hospedaje (PEH) en las normas urbanísticas del PGOU, derogando el PEH; (ii) se integran las viviendas de uso turístico (VUT) en el uso terciario de hospedaje; (iii) se modifica la regulación del aforo de usos terciarios; y (iv) se modifica la regulación de las grandes superficies comerciales.

Por lo que respecta al **Plan Especial de Hospedaje (PEH)**, cabe destacar que en la MPGOU se han introducido determinadas modificaciones respecto al régimen actualmente vigente, como es, entre otras, la eliminación, para los locales de uso terciario de hospedaje, de la posibilidad de implantación sin acceso independiente en planta inferior a la baja y primera. Asimismo, se aclara que por acceso independiente, en edificios de uso residencial, debe entenderse no utilizar elementos comunes de circulación.

Asimismo, la MPGOU adapta la **regulación del aforo para las clases de uso terciario recreativo y de otros servicios terciarios**, igualando su aforo a su ocupación máxima teórica según la normativa sectorial en materia de incendios. Estos nuevos parámetros serán de aplicación a las nuevas implantaciones, pudiendo también las actividades existentes incrementar su aforo sobre el autorizado por la licencia (hasta el nuevo máximo establecido por el PGOU) siempre que no se incremente la edificabilidad y se cumplan las condiciones de seguridad establecidas en la normativa sectorial de accesibilidad e incendios.

Finalmente, en cuanto a las **grandes superficies comerciales**, se aclara que las zonas complementarias (accesos, pasillos, galerías, plazas interiores, rampas, escaleras, ascensores, porches, exteriores o aseos públicos) que no hayan computado como superficie edificada, de conformidad con el planeamiento particular, no podrán destinarse a actividad lucrativa, comercial o de ocio (tales como puestos fijos, de temporada, terrazas o similares), salvo que el propio planeamiento lo permita expresamente.

5. Usos dotacionales

La MPGOU también modifica la regulación de los usos dotacionales, flexibilizando su implantación y permitiendo adaptar los destinos de las dotaciones a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Destacamos las siguientes cuestiones:

Confirmación del criterio municipal por el que se admite la implantación de residencias de estudiantes como uso dotacional

Se modifica la definición de equipamiento singular y privado, para incorporar en el articulado de las Normas Urbanísticas del PGOU el contenido de la Instrucción 2/2014, de 20 de octubre, de la Coordinadora General de la Oficina de Planificación Urbana y del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras del Ayuntamiento de Madrid, que determina cómo debe considerarse urbanísticamente el uso de residencia universitaria.

Como es sabido, la Instrucción 2/2014 aclaró que la implantación del uso de residencia de estudiantes resultaba posible tanto (i) en el uso de residencia comunitaria como (ii) en el uso dotacional, en la categoría de equipamiento (singular o privado), siempre y cuando la residencia estuviese integrada o tuviese algún tipo de vinculación con un centro universitario público o privado.

Adicionalmente, se establece que las condiciones de las residencias de estudiantes incluidas en la categoría de equipamiento educativo se regulan según lo previsto para las viviendas, en los términos ya expuestos al analizar las novedades para el uso residencial.

Nuevas clases de uso dotacional: viviendas tuteladas

Se amplía la definición de la clase de equipamiento, para, entre otras cuestiones, incluir dentro de la misma los “servicios socio-asistenciales”.

Asimismo, se crea una nueva categoría de “vivienda dotacional”, destinada a proporcionar alojamiento a colectivos con necesidades específicas, y que incluye dos tipos de vivienda diferenciados: (i) viviendas tuteladas y (ii) viviendas públicas de integración social.

Destacamos la tipología de vivienda tutelada, destinada a colectivos con necesidades asistenciales, pero con capacidad suficiente para vivir de forma autónoma con apoyo y orientación (como pueden ser las personas mayores, con discapacidad física o intelectual o con otras necesidades asistenciales), cuya implantación se permite como una tipología de equipamiento privado (EP).

Flexibilización en la implantación y ampliación de dotaciones

Se ha detectado una rigidez excesiva en la regulación de la implantación de usos dotacionales (que incluye las categorías de servicios colectivos, zona verde, deportivo, equipamiento, servicios públicos, etc.), por lo que mediante la MPGOU se adoptan, entre otras, las siguientes medidas para su flexibilización:

- En nuevas implantaciones y sustituciones se admite cualquier categoría de equipamiento, con independencia de la calificación pormenorizada de la parcela (es decir, se hacen intercambiables entre sí las distintas modalidades de equipamiento: educativo, cultural, salud, bienestar social y religioso). En todo caso, estos cambios de destino requerirán previo informe o autorización (según el caso) del órgano competente por razón de la materia que confirme su viabilidad.
- En las parcelas calificadas de dotacional deportivo se admite como uso alternativo el de equipamiento en cualquiera de sus modalidades.
- Se admite en una misma parcela, con independencia de su calificación pormenorizada, la implantación simultánea de varias categorías de equipamiento diferentes (para fomentar “equipamientos multifuncionales”), previo informe o autorización (según el caso) del órgano competente por razón de la materia.

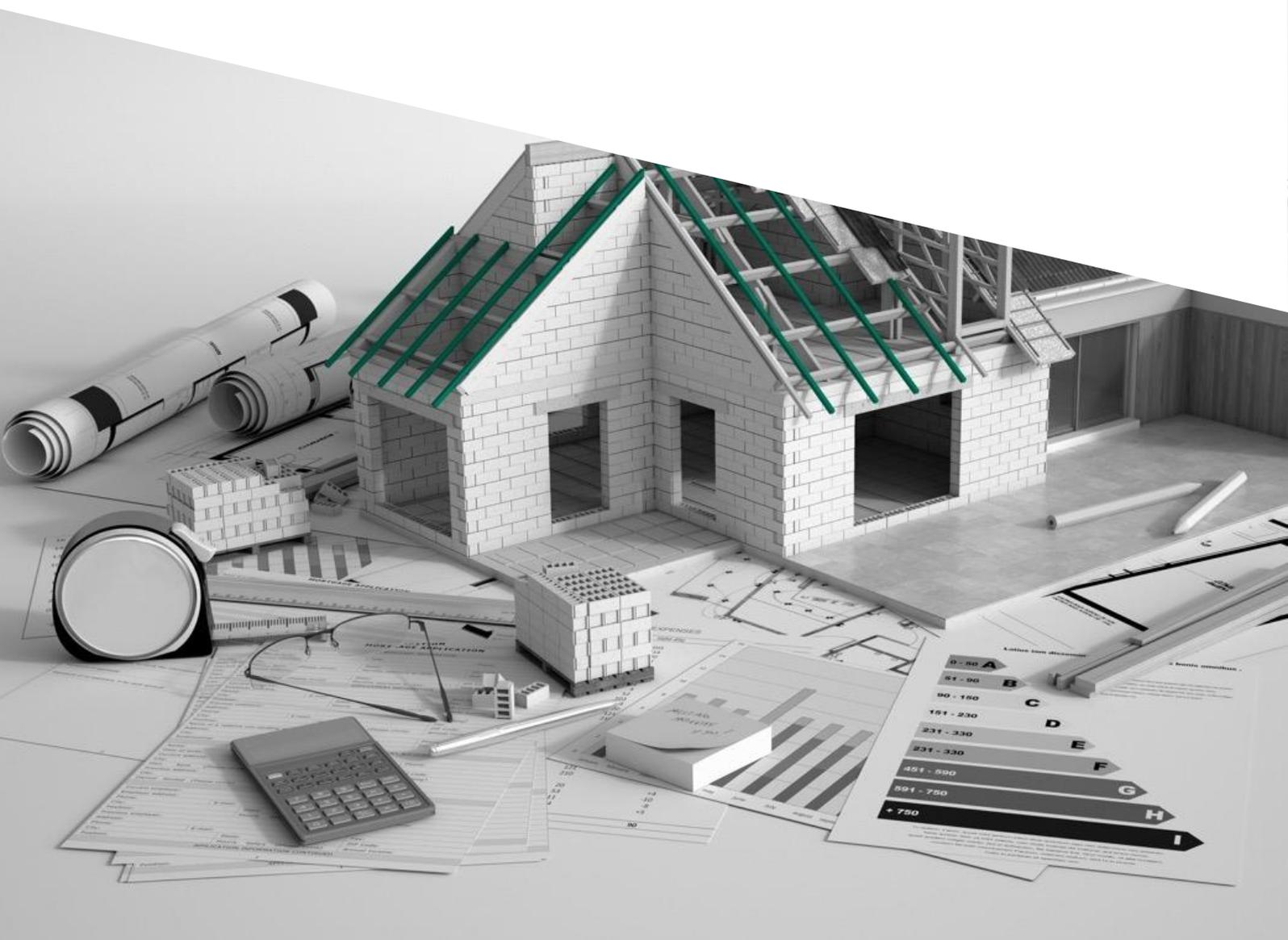
Adicionalmente, y por lo que respecta a la posibilidad de ampliar equipamientos que ya existan en la actualidad, debe señalarse lo siguiente:

- **Equipamientos existentes en 1997.** La redacción vigente del PGOU prevé que los equipamientos existentes (entendidos como aquellos que obtuvieron licencia antes de la aprobación en 1997 del PGOU vigente) puedan incrementar su edificabilidad en un 20%, previa tramitación de estudio de detalle.

Al iniciar la tramitación de la MPGOU, el Ayuntamiento de Madrid propuso (i) eliminar, con carácter general, la necesidad de estudio de detalle y (ii) aclarar que el porcentaje de ampliación debía calcularse sobre el mayor valor de la superficie edificada de las edificaciones existentes o sobre la edificabilidad asignada a la parcela.

Sin embargo, tras la estimación de alegaciones al efecto, finalmente la MPGOU recupera la redacción original del PGOU, manteniendo la necesidad de tramitar un Estudio de Detalle y haciendo referencia al incremento de la edificabilidad sobre la ya materializada.

- **Equipamientos construidos entre 1997 y 2022.** Se incluye como novedad que, en el caso de parcelas calificadas de equipamiento privado edificadas con título habilitante otorgado posteriormente a la aprobación en 1997 del PGOU vigente, pero previamente a la entrada en vigor de la MPGOU, podrán incrementar su edificabilidad en un 20%, previa tramitación de un plan especial y asumiendo las obligaciones compensatorias legalmente exigibles.



6. Régimen urbanístico de las APIs, UZIs, APes, y APRs y de las normas zonales 1, 3, 4, 5, 7, 8 y 9

Finalmente, consideramos destacable que mediante la MPGOU se ajusta la regulación de las APIs, UZIs, APes, y APRs y se introducen determinados ajustes en las normas zonales 1, 3, 4, 5, 7, 8, y 9.

Si bien lo amplio de las modificaciones propuestas exigiría un análisis más pormenorizado, pueden resumirse las novedades más relevantes del siguiente modo:

Norma Zonal 1

En relación con la Norma Zonal 1 “Protección del Patrimonio Histórico”, destaca especialmente la modificación de la regulación de los patios de manzana y espacios libres de parcela, con lo que se pretende, en esencia, (i) mantener la necesidad de recuperar los patios de manzana solo en caso de obras de reestructuración general o de nueva edificación y (ii) mejorar la situación de los patios de manzana, permitiendo la realización de determinadas intervenciones en las edificaciones existentes en los mismos y flexibilizando el régimen de cambio de uso y actividad.

Adicionalmente, (i) se pretende potenciar la intensificación de usos (para lo que se aclara que el incremento del aforo de edificios de uso no residencial en porcentaje inferior al 5% no se considerará intensificación del uso, por lo que no será necesario dar cumplimiento a la normativa de seguridad y accesibilidad) y (ii) se introducen determinados ajustes de tipo técnico (en relación con la recuperación de fachada, los criterios de composición y las condiciones de las obras).

Norma Zonal 3

La regulación vigente hasta el momento del régimen de usos de la Norma Zonal 3 “Volumetría Específica” no establecía directamente el uso cualificado para los suelos regulados por el Grado 1º, sino que lo hacía por remisión al planeamiento antecedente de la parcela, de difícil localización y aplicación problemática (e implicaba, adicionalmente, que el uso residencial fuese incompatible cuando el uso cualificado del edificio, de acuerdo con el planeamiento antecedente, fuese distinto del residencial).

Para resolver estos inconvenientes, la modificación ha optado por regular el uso cualificado de los dos grados de la Norma Zonal 3 del siguiente modo:

- Grado 1º: (i) en las parcelas edificadas, el uso cualificado será el residencial; (ii) en las parcelas vacantes se atenderá a la calificación de los instrumentos de planeamiento antecedente y, en el caso de que de los mismos no se desprenda su condición de parcela edificable, ésta tendrá la consideración de espacio libre sin aprovechamiento. A estos efectos, se aclara que no se consideran instrumentos de planeamiento antecedente los planos de aplicación de las ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación de 1972.
- Grado 2º: el uso cualificado será el que derive del planeamiento antecedente (dado que en este caso se trata de ordenaciones específicas del PGOU de 1985, cuyo acceso no plantea dificultades).

Adicionalmente, se introducen determinadas modificaciones en relación con (i) las condiciones de parcelación y (ii) la regulación de las obras de sustitución y ampliación del Grado 1º.

Norma Zonal 9

La modificación de la Norma Zonal 9 “Actividades Económicas” está orientada a la flexibilización de la implantación de usos. A tal fin, en esencia:

- Se modifica la regulación de los usos alternativos y complementarios, simplificando su régimen y permitiendo la coexistencia del uso cualificado y el alternativo simultáneamente, entre otras cuestiones.
- Para aquellos casos en los que el cambio de uso con mantenimiento de la superficie edificada en los grados 1º y 2º implique la necesidad de realizar cesiones derivadas del exceso de edificabilidad, la misma se formalizará (i) mediante la entrega de suelo o edificabilidad en un complejo inmobiliario, mediante la tramitación de un plan especial; o (ii) sin necesidad de plan especial, mediante el abono del equivalente económico cuando el ayuntamiento considere improcedente o inviable la entrega de suelo o edificabilidad.

La decisión sobre la forma de materializar las cesiones y, en su caso, la valoración de estas se resolverá por el procedimiento de consulta urbanística (o procedimiento que la sustituya) sustituya, a solicitud del promotor y tras recabar los informes necesarios.

Régimen urbanístico de las APIs, UZIs, APEs y APRs

La modificación de la regulación de las APIs, en esencia, (i) aclara que a las APIs incluidas dentro del ámbito de aplicación del PEH (ahora incorporado en el articulado del PGOU) le resultarán de aplicación sus determinaciones y (ii) flexibiliza el régimen de usos compatibles y autorizables de las parcelas de uso cualificado industrial en las APIs (en el mismo sentido que se ha hecho para la Norma Zonal 9 “Industrial”).

Normas zonales 4, 5, 7 y 8

En estas normas zonales se realizan pequeños ajustes para resolver algunos problemas menores identificados en la aplicación de la regulación vigente.

Destacamos la modificación propuesta en la Norma Zonal 8 “Edificación en vivienda unifamiliar” para permitir que la condición de parcela mínima se exceptúe en las parcelas inscritas en el Registro de la Propiedad en el momento de entrada en vigor del PGOU en 1997, eliminando la exigencia de acreditar que su deslinde corresponde a un acto de parcelación urbanística con aprobación municipal (dada la dificultad de localizar este título, especialmente en parcelaciones antiguas).



David Arias
Socio

david.arias.guedon@garrigues.com

I.Colegio de Abogados de Madrid N° 80089



Juan Manuel Cabeza
Socio

juan.manuel.cabeza@garrigues.com

I.Colegio de Abogados de Madrid N° 79937



Anxo Vidal Balea
Asociado

anxo.vidal@garrigues.com

I.Colegio de Abogados de Madrid N° 132368

GARRIGUES

garrigues.com

Síguenos



IS 685586