

Exp. 511/2026/70502

## MEMORIA PARA EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA PARA LA APROBACIÓN DE LA ORDENANZA URBANÍSTICA MUNICIPAL DE MADRID

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) establece que, con carácter previo a la aprobación de una norma, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la correspondiente Administración en la que se recabará la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Esta previsión ha sido objeto de desarrollo en el Ayuntamiento de Madrid a través del Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales, que precisan cómo se sustanciará esta consulta en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos del Ayuntamiento de Madrid.

En desarrollo de estas directrices, la Dirección General de la Oficina del Nuevo Plan General de Ordenación Urbana, órgano proponente de esta iniciativa, concreta y determina el contenido de la consulta en la que figuran los extremos exigidos en el artículo 133 LPAC y en el punto 4.1 de las citadas Directrices.

### 1.- Antecedentes.

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (en adelante, PGOUM 97) ha servido con eficacia a los intereses urbanísticos que se propuso en su momento y ha hecho posible el crecimiento y la expansión de la ciudad que hoy conocemos. Constituye, sin embargo, un ejemplo paradigmático del modelo clásico de planeamiento llevado a su límite: un único instrumento que abarca desde la ordenación más general hasta el más mínimo detalle de la ordenación pormenorizada, y que incorpora un extenso cuerpo normativo —las Normas Urbanísticas— regulador de las condiciones de urbanización, edificación, usos, intervención en bienes protegidos, estética y protección del medio ambiente. Próximo a cumplir tres décadas de vigencia, ha sido objeto de múltiples modificaciones puntuales y ha soportado una intensa litigiosidad.

El marco legal vigente ya contempla el instrumento llamado a albergar ese contenido normativo de detalle. El artículo 32 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la



Comunidad de Madrid, dispone que todos los municipios deberán contar con ordenanzas de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, y les atribuye la regulación pormenorizada de los aspectos morfológicos y estéticos y de cuantas condiciones no sean definitorias de la edificabilidad ni del destino del suelo exigibles para autorizar los actos de urbanización, construcción, instalación y edificación —seguridad, funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambiental, estética, ornato, calidad, conservación y utilización de los inmuebles—, así como de aquellos otros aspectos no reservados al planeamiento.

Pese a esta previsión legal, el Ayuntamiento de Madrid no cuenta en la actualidad con una ordenanza urbanística municipal. Dispone de ordenanzas sectoriales que inciden sobre la materia —como las relativas a la protección del medio ambiente urbano, a la conservación y rehabilitación de las edificaciones o a los medios de intervención urbanística—, pero no de un texto único que regule de forma coherente, clara y sencilla el conjunto de las condiciones relativas a la urbanización, las instalaciones, la edificación, la construcción, los usos y la intervención en el patrimonio protegido. Buena parte de esa regulación permanece en las Normas Urbanísticas del PGOUM 97, con rango de plan, y otra parte se encuentra dispersa entre distintas ordenanzas sectoriales.

Este esquema es el que la Comunidad de Madrid ha comenzado a transformar. La Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio (BOCM de 27 de diciembre de 2024), modificó la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y la propia Ley 9/2001 con el fin de iniciar un cambio en la arquitectura normativa tradicional en materia urbanística. Esta reforma legal, introdujo una nueva figura de planeamiento, el Plan Estratégico Municipal, como instrumento de ordenación que define los elementos básicos de la estructura del término municipal, sus objetivos estratégicos, áreas prioritarias y criterios de programación, y abrió con ello el camino para que el contenido normativo de los planes generales pueda trasladarse a ordenanzas urbanísticas municipales, de modo que los municipios lleven a cabo con mayor agilidad las adaptaciones normativas que resulten convenientes.

En julio de 2026 la Comunidad de Madrid ha dado un paso más en este proceso con la aprobación por el Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región (en adelante, Proyecto LIDER), actualmente en tramitación parlamentaria. El Proyecto LIDER culmina el diseño de la nueva arquitectura normativa: configura el Plan Estratégico Municipal como instrumento de planeamiento de carácter estratégico, que recupera la esencia planificadora del plan; regula las Ordenanzas Urbanísticas Municipales como instrumento complementario destinado a acoger las determinaciones que no corresponden a los instrumentos de ordenación —condiciones de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, régimen de usos, seguridad, conservación, funcionalidad, eficiencia energética y aspectos morfológicos y estéticos—, con el límite de no definir la edificabilidad ni el destino del suelo; y prevé un programa de transición para el traslado progresivo del contenido normativo del planeamiento vigente a dichas ordenanzas. Su exposición de motivos presenta el Plan Estratégico Municipal como la principal novedad del texto y vincula el programa de traslado progresivo de su contenido



normativo a las ordenanzas municipales con los objetivos de simplificar la regulación urbanística, aumentar la seguridad jurídica y reducir la litigiosidad.

La Oficina del Nuevo Plan General de Ordenación Urbana —hoy Oficina del Plan Estratégico "Sueña Madrid"— está inmersa en este proceso de transformación del sistema de ordenación urbanística, apoyándose en un amplio proceso de participación ciudadana y de coordinación técnica con profesionales, expertos, universidades y administraciones, con el fin de diseñar los instrumentos que permitan preparar el modelo de la ciudad que queremos para las próximas décadas: una ciudad del siglo XXI.

Conviene precisar desde este momento que la presente consulta pública previa tiene por objeto exclusivamente la Ordenanza Urbanística Municipal. No se refiere al Plan Estratégico Municipal, que constituye un instrumento de planeamiento distinto, sujeto a su propio procedimiento específico de elaboración y aprobación conforme a la legislación urbanística autonómica.

## 2.- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

El problema de fondo es la crisis del modelo tradicional de planeamiento, del que el PGOUM 97 es exponente. Al concentrar en un único instrumento con rango de plan tanto las decisiones estratégicas y estructurantes como la regulación de detalle de la edificación, la urbanización, los usos y la estética, el sistema padece cuatro disfunciones principales:

- a) Rigidez. Cualquier ajuste de una condición de detalle —por obsoleta que haya quedado frente a la evolución de la técnica constructiva, de la eficiencia energética, de la accesibilidad, de la digitalización o de los nuevos modos de habitar y trabajar— exige tramitar una modificación del Plan General, con su procedimiento complejo y dilatado. El resultado es una normativa de detalle que envejece más deprisa que la capacidad de actualizarla.
- b) Litigiosidad y vulnerabilidad. La regulación de detalle, al integrarse en el plan, queda expuesta al régimen de impugnación y de nulidad propio de los planes urbanísticos, con el riesgo de que la anulación por vicios de procedimiento arrastre contenidos normativos ajenos al motivo de la impugnación. La intensa litigiosidad que han soportado los planes generales evidencia que el sistema exige un reparto más racional de contenidos entre instrumentos.
- c) Complejidad en la tramitación y dispersión. La coexistencia de la normativa del plan con otras normas que inciden sobre la misma materia, sin un texto que las integre y articule, produce solapamientos, dificulta la localización de la norma aplicable y multiplica las dudas interpretativas, con la consiguiente inseguridad jurídica y disparidad de criterios.
- d) Dificultad de comprensión para la ciudadanía. Un cuerpo normativo extenso, disperso y de difícil acceso aleja la regulación urbanística de sus destinatarios —ciudadanos, profesionales y empresas— y encarece su aplicación práctica.



A ello se añade una carencia específica: el Ayuntamiento de Madrid no dispone de la ordenanza urbanística municipal que el artículo 32 de la Ley 9/2001 contempla, de modo que el contenido normativo de detalle permanece en el plan o disperso en ordenanzas sectoriales, sin un instrumento propio, coherente y unitario.

De no actuarse, estos problemas se agravarán: la regulación de detalle seguirá desactualizándose, la litigiosidad continuará amenazando la estabilidad del sistema y el Ayuntamiento no podrá aprovechar el nuevo marco normativo autonómico, que precisamente ofrece la solución a estas disfunciones.

### **3.- Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.**

Se han considerado las siguientes alternativas:

#### **1ª) Mantener la situación actual.**

Se descarta. Perpetúa la rigidez, la dispersión y la exposición a la litigiosidad, y desaprovecha el marco que la Ley 7/2024 ya ha abierto y que el Proyecto LIDER desarrolla.

#### **2ª) Soluciones no regulatorias.**

Instrucciones interpretativas, guías técnicas o criterios de aplicación pueden facilitar la aplicación de la normativa, pero carecen de fuerza normativa para sustituir la regulación de detalle o para extraerla del plan, y no eliminan la dispersión. Se descartan como solución de fondo.

#### **3ª) Continuar introduciendo la regulación de detalle en el contenido normativo del Plan Estratégico Municipal.**

Se descarta. Reproduciría el modelo centrado en el plan que la reforma autonómica pretende superar, arrastrando al nuevo instrumento estratégico la rigidez y la litigiosidad propias de la regulación de detalle, y contradiría el diseño legal, que reserva al Plan Estratégico Municipal las determinaciones estratégicas y confía a las ordenanzas urbanísticas el contenido normativo.

#### **4ª) Modificaciones puntuales de las Normas Urbanísticas del PGOUM 97.**

Se descartan. Mantienen el rango de plan y su procedimiento, no resuelven la dispersión y no responden al cambio de arquitectura normativa.

#### **5ª) Regular la materia mediante varias ordenanzas sectoriales independientes.**

Se descarta. Acentuaría la fragmentación y la dificultad de comprensión, frente al objetivo de sistematizar y codificar la regulación urbanística de detalle en un texto único.

Por todo ello, se considera que la solución más adecuada es la elaboración y aprobación de una Ordenanza Urbanística Municipal única, al amparo del artículo 32 de la Ley 9/2001 y en coherencia con el modelo del Proyecto LIDER, que aglutine en un solo texto toda la regulación urbanística que no tenga carácter estratégico —urbanización, instalaciones, edificación, construcción, obras admisibles, usos, deberes de conservación y rehabilitación, condiciones estéticas y de intervención en bienes protegidos— y que permita su modificación ágil cuando resulte necesario.



#### 4.- Necesidad y oportunidad de su aprobación.

La necesidad deriva, en primer lugar, del mandato legal: el artículo 32 de la Ley 9/2001 dispone que todos los municipios deberán contar con ordenanzas de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, y el Ayuntamiento de Madrid carece hoy de ese instrumento. En segundo lugar, de la exigencia de reordenar los contenidos normativos en el instrumento que a cada uno corresponde, para superar las disfunciones descritas.

La oportunidad viene marcada por el momento normativo. La Ley 7/2024 está en vigor y ha iniciado el cambio de arquitectura; el Proyecto LIDER, aprobado por el Consejo de Gobierno en julio de 2026, lo completa y se encuentra en tramitación parlamentaria; y la Oficina del Plan Estratégico está elaborando el nuevo instrumento de planeamiento de la ciudad. Iniciar ahora la elaboración de la Ordenanza Urbanística Municipal permite que ambos instrumentos —plan estratégico y ordenanza— se conciben de forma coordinada, cada uno con el contenido que le es propio, y que la ordenanza esté disponible cuando el nuevo modelo despliegue plenamente sus efectos, sin solución de continuidad para la ciudad.

La aprobación de la ordenanza responde, además, a demandas técnicas y sociales inaplazables: la necesidad de una normativa de detalle actualizada y adaptable a los cambios sociales, económicos, tecnológicos y ambientales; de mayor agilidad en su modificación; de reducción de la litigiosidad que afecta al sistema; y de un cuerpo normativo más sencillo, claro y comprensible para la ciudadanía. La Ordenanza Urbanística Municipal resulta así especialmente oportuna no solo para reordenar los contenidos, sino para aportar sencillez, claridad y coherencia al conjunto del sistema normativo municipal, mejorando la calidad normativa y facilitando la comprensión y la aplicación de la normativa urbanística por parte de los ciudadanos, los profesionales y las empresas.

#### 5.- Objetivos de la norma.

La Ordenanza Urbanística Municipal persigue los siguientes objetivos:

- 1º) Reunir en un texto único toda la regulación urbanística de detalle que no tenga carácter estratégico: condiciones de urbanización, instalaciones, edificación y construcción; determinación de las obras admisibles y de los usos permitidos; deberes de uso, conservación y rehabilitación de las edificaciones; condiciones estéticas y de intervención en el patrimonio protegido; y cuantas otras condiciones no sean definitorias de la edificabilidad ni del destino del suelo.
- 2º) Recuperar la esencia planificadora del plan, separando con claridad las determinaciones estratégicas y estructurantes, propias del instrumento de planeamiento, de la regulación de detalle, propia de la ordenanza, conforme al artículo 32 de la Ley 9/2001 y al modelo del Proyecto LIDER.
- 3º) Dotar al sistema de agilidad y capacidad de adaptación, permitiendo modificar la regulación de detalle por el procedimiento propio de las ordenanzas, sin necesidad de alterar el plan.



4º) Reducir la litigiosidad y reforzar la seguridad jurídica, al situar la regulación de detalle en un instrumento con régimen jurídico propio, distinto del plan, y al eliminar solapamientos y contradicciones entre normas.

5º) Mejorar la calidad normativa y la comprensión ciudadana, mediante un texto sistemático, coherente, claro y sencillo, que facilite la localización de la norma aplicable y su aplicación práctica por ciudadanos, profesionales y empresas.

6º) Garantizar la coordinación con el Plan Estratégico Municipal y con el programa de transición previsto en la legislación autonómica, asegurando el traslado ordenado y progresivo del contenido normativo del planeamiento vigente a la ordenanza, con pleno respeto al límite legal de no definir la edificabilidad ni el destino del suelo.

Firmado electrónicamente,  
**LA DIRECTORA GENERAL DE LA  
OFICINA DEL NUEVO  
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA**  
Myriam Peón González

Firmado electrónicamente,  
**EL DELEGADO DEL ÁREA DE GOBIERNO  
DE URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y  
MOVILIDAD**  
Borja Carabante Muntada

Madrid, a fecha de firma.

