

# CÓDIGO DE ORDENAMIENTO URBANO AMBIENTAL

Villa de Merlo · Provincia de San Luis

## APORTES Y LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DEL COUA MESA N°2 — DENSIFICACIÓN, SUELO OCIOSO Y EDIFICABILIDAD

*Antes de expandir, completemos los vacíos*

Este documento sintetiza los lineamientos, propuestas e instrumentos elaborados para la Mesa N°2 por la SOTyPU para orientar la redacción del nuevo Código de Ordenamiento Urbano Ambiental de Villa de Merlo. Su contenido está organizado en cuatro bloques temáticos: suelo ocioso y baldíos; indicadores de edificabilidad; subdivisión del suelo; y densidad e infraestructura. Cada bloque incluye fundamentación técnica, propuestas concretas para el articulado del Código y señalamiento de los puntos que requieren dictamen especializado externo.

### **BLOQUE I · Suelo ocioso y baldíos**

- ¿Por qué no se ocupan los baldíos?
- Penalizar o incentivar: argumentos y tensiones
- Tasa progresiva al baldío urbano

### **BLOQUE II · Indicadores de edificabilidad**

- FOT, FOS, alturas y retiros: criterios para Merlo
- Morfología urbana e identidad serrana
- Visuales desde Ruta 1 y Ruta 5

### **BLOQUE III · Subdivisión del suelo**

- Lote mínimo según zona e infraestructura
- Subdivisión en áreas sin red cloacal

### **BLOQUE IV · Densidad e infraestructura**

- ¿Qué densidad es compatible con Villa de Merlo?
- Quién financia cuando la densidad crece
- Articulación con Fondo de Infraestructura Hídrica y certificados de factibilidad

## BLOQUE I · SUELO OCIOSO Y BALDÍOS

---

### 1.1. ¿Por qué no se ocupan los baldíos?

Villa de Merlo tiene una cantidad significativa de lotes urbanos sin edificar distribuidos dentro de la mancha urbana consolidada. Esta situación no es aleatoria: responde a lógicas económicas, especulativas y normativas que el COUA debe diagnosticar antes de intentar corregirlas. Sin comprender las causas, cualquier instrumento —penalización o incentivo— puede resultar ineficaz o contraproducente.

#### CAUSAS PRINCIPALES DE LA RETENCIÓN DE SUELO VACANTE

- **Expectativa de valorización:** En destinos turísticos como Villa de Merlo, el suelo urbano vacante puede rendir más inmóvil que edificado. El propietario que retiene un lote sin construir está, en muchos casos, arbitrando entre el costo de oportunidad de construir hoy y la ganancia esperada por la suba del suelo. Esta es la causa más frecuente y estructural del suelo ocioso en mercados con demanda turística activa.
- **Costo y complejidad de edificar:** Para propietarios con recursos limitados, construir implica acceder a crédito, contratar profesionales, gestionar permisos y afrontar costos de materiales en un contexto de alta inflación. La barrera no es la voluntad sino la capacidad financiera.
- **Situaciones sucesorias y de titularidad:** Muchos lotes vacantes tienen condominios, sucesiones abiertas o litigios de titularidad que impiden al propietario tomar decisiones de edificación. Este es un problema jurídico-registral que el COUA no puede resolver, pero sí debe tener en cuenta al diseñar las consecuencias del suelo vacante.
- **Ausencia de infraestructura:** En algunos sectores, la falta de red cloacal, agua potable suficiente o acceso vial adecuado desincentiva la construcción. El lote está vacante no por especulación sino por inviabilidad real del proyecto.
- **Normativa vigente poco atractiva:** Indicadores de edificabilidad bajos, restricciones de uso o incertidumbre sobre la futura normativa pueden llevar al propietario a esperar un marco más favorable antes de construir.

La política municipal frente al suelo ocioso debe ser diferenciada según causa. Penalizar la retención especulativa y acompañar con instrumentos habilitantes a quien no puede edificar por razones financieras o de infraestructura son lógicas compatibles y necesarias.

### 1.2. Penalizar o incentivar: argumentos y tensiones

El debate sobre cómo abordar el suelo ocioso tiende a plantearse como una dicotomía: penalizar o incentivar. En la práctica, los instrumentos más eficaces combinan ambas lógicas. El COUA puede incorporar herramientas de los dos tipos, siempre que la fundamentación sea clara y la implementación gradual.

#### ARGUMENTOS A FAVOR DE LA PENALIZACIÓN

- El baldío urbano en zona con infraestructura instalada genera un costo social: el municipio mantiene calles, alumbrado, recolección y servicios para un predio que no tributa en proporción al beneficio que recibe.
- La retención especulativa encarece el suelo disponible, dificultando el acceso a la vivienda para residentes permanentes y expulsando usos que la ciudad necesita.
- La penalización tributaria progresiva —sin llegar a la prohibición— es políticamente más sostenible que las restricciones directas sobre el derecho de propiedad, y tiene respaldo jurisprudencial

consolidado.

### TENSIONES Y RIESGOS

- Una penalización mal diseñada puede afectar a propietarios que no edifican por razones ajenas a la especulación —situaciones sucesorias, restricciones financieras, falta de infraestructura— sin lograr el objetivo de densificación.
- Si la carga tributaria no es suficientemente significativa respecto a la expectativa de valorización, el propietario especulador simplemente la absorbe como costo del negocio, y el instrumento pierde eficacia.
- La implementación requiere un catastro actualizado y una administración tributaria con capacidad de gestión. Sin eso, la norma queda en letra muerta.

### ARGUMENTOS A FAVOR DE LOS INCENTIVOS

- Los incentivos tributarios —exención de tasas, reducciones por construcción dentro de un plazo— atraen a quienes quieren edificar pero encuentran barreras económicas, sin afectar a quienes tienen situaciones jurídicas complejas.
- La combinación de incentivo y penalización crea un gradiente de estímulo: quien edifica temprano paga menos; quien retiene sin justificación paga más. Esto genera señales de mercado coherentes con el objetivo de densificación.

### 1.3. Tasa progresiva al baldío urbano

Se propone incorporar al COUA un instrumento de tributación progresiva sobre suelo urbano vacante dentro del área consolidada. Su lógica es la misma que fundamenta la tasa diferenciada por construcción fuera de la mancha urbana desarrollada en el aporte de Mesa 1: no se prohíbe, se corrige una distorsión. Hoy los baldíos tributan lo mismo que los lotes edificados, aunque generan menores costos de servicio al municipio pero también menores contraprestaciones a la comunidad.

### ESTRUCTURA PROPUESTA

Tramo temporal	Alícuota propuesta
<b>Año 1 a 2 desde la entrada en vigor del COUA</b>	Tasa estándar vigente
<b>Año 3 a 4</b>	Tasa estándar + recargo del 50%
<b>Año 5 en adelante</b>	Tasa estándar + recargo del 100%

### EXENCIONES RECOMENDADAS

- Lotes con sucesiones en trámite debidamente acreditadas.
- Lotes ubicados en zonas sin infraestructura básica de agua y acceso vial.
- Propietarios que acrediten inicio de trámite de edificación ante la SOTyPU.
- Lotes en litigio judicial por titularidad.

*La determinación de la alícuota exacta, la base imponible y el mecanismo de cobro requieren dictamen del área de Hacienda y asesoramiento en derecho tributario municipal, con atención al marco de la Ley XII-0349-2004 (Régimen Municipal de San Luis). Esta propuesta no debe incorporarse al Código sin ese respaldo.*

## BLOQUE II · INDICADORES DE EDIFICABILIDAD

---

### 2.1. FOT, FOS, alturas y retiros: criterios para Merlo

Los indicadores de edificabilidad —FOT, FOS, altura máxima y retiros— son los instrumentos centrales con los que el COUA regula cuánto, cómo y dónde se construye. En Villa de Merlo, su definición no puede ser técnicamente arbitraria: debe responder a la capacidad de la infraestructura existente, a la identidad visual del destino turístico y a la morfología urbana que se quiere consolidar.

#### FACTOR DE OCUPACIÓN TOTAL (FOT)

El FOT establece cuántos metros cuadrados cubiertos se pueden construir en relación a la superficie del lote. En Merlo, su definición debe resolver la tensión entre dos demandas legítimas: la del propietario que quiere maximizar su inversión y la de la ciudad que necesita preservar un carácter serrano, con vegetación, retiros y baja densidad visual.

- **Zona central consolidada:** FOT moderado (a definir con el Estudio Estrategias) que permita densificación razonable sin colapsar la infraestructura hídrica.
- **Zonas residenciales de baja densidad:** FOT bajo que preserve el carácter de villa, con arbolado y jardín como componente obligatorio de la parcela.
- **Corredores comerciales:** FOT diferenciado por tramo, mayor en las zonas con mejor cobertura de servicios.

#### FACTOR DE OCUPACIÓN DEL SUELO (FOS)

El FOS regula qué porcentaje de la superficie del lote puede ser cubierta por construcción en planta baja. Es el indicador con mayor impacto ambiental: incide directamente en la impermeabilización del suelo, el escurrimiento pluvial y la disponibilidad de vegetación. En una ciudad que vende paisaje serrano como atractivo central, el FOS bajo no es un capricho estético sino una decisión estratégica.

- Se propone que el COUA fije un FOS máximo diferenciado por zona, con un techo general que preserve al menos el 40% del lote como superficie no edificada y permeable en las zonas residenciales.
- En zonas con alto nivel freático o con riesgo de anegamiento identificado en el diagnóstico, el FOS debe ser más restrictivo.

#### ALTURAS MÁXIMAS

La altura de las edificaciones es el factor con mayor impacto visual en el paisaje urbano de Merlo. Un perfil de alturas discontinuo, con edificios de varios pisos intercalados en tejido de planta baja, destruye la lectura del horizonte serrano que es el principal activo turístico de la ciudad.

- Se propone establecer alturas máximas por zona, con énfasis en la continuidad del perfil y no sólo en la cota máxima. La herramienta de *plano límite de alturas* permite regular la silueta urbana con mayor precisión que la simple altura en metros.
- En las áreas de protección visual de los corredores de ingreso (Ruta 1 y Ruta 5), las alturas deben complementarse con la Norma de Corredor Visual propuesta en Mesa 1.
- Los edificios que superen cierta altura deberían someterse a una evaluación de impacto visual como requisito previo a la aprobación, incluyendo simulación fotográfica desde los puntos de observación relevantes.

#### RETIROS

Los retiros frontales, laterales y posteriores configuran la relación entre la edificación y el espacio público y privado. En Merlo, los retiros tienen una función doble: preservar el paisaje urbano (jardines visibles desde la calle) y garantizar condiciones de habitabilidad e infiltración.

Tipo de retiro	Criterio propuesto
<b>Retiro frontal mínimo</b>	A definir por zona. En residencial de baja densidad, no menor a 3 m. Tratamiento verde obligatorio.
<b>Retiro lateral</b>	Obligatorio al menos en uno de los lados en zonas residenciales, para ventilación e iluminación natural.
<b>Retiro posterior</b>	A definir según FOT y densidad proyectada. Garantiza infiltración y privacidad.

## 2.2. Morfología urbana e identidad serrana

Villa de Merlo no es una ciudad cualquiera: es un destino turístico cuyo principal capital es el paisaje. La morfología urbana —la forma en que los edificios, los lotes y los espacios públicos se relacionan entre sí— es el soporte material de esa identidad. Un COUA que no regule la morfología con criterio identitario termina permitiendo la homologación de Merlo con cualquier ciudad de llanura.

### PRINCIPIOS DE MORFOLOGÍA PROPUESTOS

- **Continuidad del perfil urbano:** Las alturas deben progresar gradualmente, sin saltos bruscos que quiebren la lectura del paisaje serrano como fondo de la ciudad.
- **Vegetación como componente normativo:** El arbolado en retiro frontal, el jardín como parte del lote no edificado y las cortinas verdes en situaciones de borde no son opcionales: deben ser condición de aprobación del proyecto.
- **Materiales y colores:** Sin llegar a un código estético prescriptivo —que puede ser difícil de sostener jurídicamente y operativamente—, el Código puede establecer restricciones negativas: prohibición de materiales altamente reflectantes en fachada, carteles luminosos de gran formato, cercos ciegos en zona residencial, y revestimientos visualmente disruptivos en el entorno serrano.
- **Transparencia del tejido:** Los cercos y muros altos que impiden la visual desde el espacio público hacia la vegetación interior degradan la imagen urbana. Se propone un límite de altura para cercos sobre línea municipal en zonas residenciales.

## 2.3. Visuales desde Ruta 1 y Ruta 5: diferenciación necesaria

Ruta 1 y Ruta 5 son los dos corredores de ingreso a Villa de Merlo, pero tienen naturalezas completamente distintas. El COUA debe regularlas con criterios diferenciados, reconociendo el rol estratégico que cada una cumple en la economía y el paisaje de la ciudad.

	<b>RUTA 1 — Corredor turístico de ingreso</b>
<b>Carácter</b>	Paisajístico. Las visuales de la sierra son el primer contacto del visitante con la identidad de Merlo.
<b>Usos en frentistas</b>	Alojamiento turístico de baja altura, comercio local, servicios turísticos, gastronomía con tratamiento de fachada.
<b>Alturas</b>	Bajas. La NCV propuesta en Mesa 1 establece 4 m máximos en frentistas.
<b>Cartelería</b>	Restricción severa: tamaño, luminosidad y cantidad regulados (Mesa 1).

	<b>RUTA 1 — Corredor turístico de ingreso</b>
<b>Retiro frontal</b>	Mínimo 5 m con tratamiento verde obligatorio.

Esta diferenciación refuerza la coherencia del sistema normativo: Ruta 5 concentra lo que no puede estar en Ruta 1, y Ruta 1 preserva lo que hace a Merlo un destino turístico. Ambas normativas se complementan y se articulan con lo propuesto en Mesa 1 (Bloque II y 1.2).

## BLOQUE III · SUBDIVISIÓN DEL SUELO

### 3.1. Lote mínimo según zona e infraestructura

La dimensión mínima de los lotes que el COUA admita es una de las decisiones normativas con mayor impacto sobre la densidad futura del tejido urbano. Un lote mínimo pequeño habilita mayor cantidad de unidades, mayor presión sobre la infraestructura y mayor densidad visual. Un lote mínimo grande preserva el carácter de villa pero puede resultar inaccesible para franjas de menor capacidad económica.

El criterio central para la definición del lote mínimo no debe ser arbitrario ni uniforme: debe derivarse de dos condicionantes objetivos que el Código puede hacer explícitos.

#### CONDICIONANTE 1: CAPACIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE

El lote mínimo debe ser coherente con la capacidad de la red de agua, la disponibilidad de red cloacal —o en su ausencia, la capacidad de absorción del suelo— y la dotación de servicios básicos. Un lote mínimo muy pequeño en una zona sin red cloacal genera densidades que superan la capacidad de los sistemas de infiltración individuales, tal como lo establece el índice de carga sanitaria propuesto en Mesa 1 (Bloque IV, sección 4.3).

#### CONDICIONANTE 2: TIPO DE ZONA Y TEJIDO DESEADO

Zona	Lote mínimo propuesto
<b>Área central consolidada con red de servicios completa</b>	A definir con el Estudio Estrategias. Menor que otras zonas, dado el soporte de infraestructura.
<b>Zona residencial de baja densidad con red de agua sin red cloacal</b>	Mayor, determinado en función del índice de carga sanitaria y la prueba de percolación.
<b>Zona de expansión o borde urbano</b>	El mayor del sistema. Sin garantía de extensión de servicios en el corto plazo, la subdivisión implica sumar presión sobre infraestructura no planificada.
<b>Zona de reserva o protección ambiental</b>	Subdivisión no admitida o sujeta a procedimiento especial con dictamen técnico.

### 3.2. Subdivisión en áreas sin red cloacal

La subdivisión de lotes en áreas sin red cloacal merece un tratamiento específico en el COUA, porque genera presión acumulada sobre el sistema de infiltración del suelo. Cuando varios lotes pequeños contiguos instalan biodigestores individuales en la misma microcuenca, la suma de cargas puede superar la capacidad de absorción aunque cada sistema individual cumpla la norma.

- Toda subdivisión en área sin red cloacal debe incluir como documentación obligatoria una prueba de percolación que acredite la capacidad de absorción del suelo para la carga proyectada.
- El COUA debe establecer que cuando la densidad acumulada de proyectos en una zona supere un umbral de carga sanitaria definido, el municipio podrá exigir solución colectiva antes de aprobar nuevas subdivisiones.
- Esta disposición articula directamente con el Capítulo 5 de Subdivisión y con el Bloque IV de Mesa 1 (sistemas de infiltración e índice de carga sanitaria).

*La definición de umbrales de carga sanitaria por zona requiere relevamiento técnico de las condiciones hidrogeológicas de cada sector. Se recomienda encomendar este estudio como insumo para la redacción definitiva del Capítulo 5.*

## BLOQUE IV · DENSIDAD E INFRAESTRUCTURA

### 4.1. ¿Qué densidad es compatible con Villa de Merlo?

La pregunta sobre densidad compatible no tiene una respuesta única ni técnicamente neutral: es una decisión política sobre qué ciudad se quiere ser. Sin embargo, esa decisión política debe tomar como insumos los condicionantes objetivos del territorio: la capacidad de la infraestructura instalada, la capacidad del suelo para absorber efluentes, y la identidad paisajística que sostiene la economía local.

Villa de Merlo no puede ser tratada como una ciudad de llanura en materia de densidad. Su topografía, su sistema hídrico y su carácter turístico establecen límites reales que el COUA debe hacer explícitos y operativos. Al mismo tiempo, la densificación del área consolidada es un objetivo legítimo: es más eficiente, más equitativo y más sostenible que la expansión periférica dispersa.

#### MARCO PARA LA DEFINICIÓN DE DENSIDAD

- La densidad admitida en cada zona debe ser coherente con la capacidad de infraestructura acreditada mediante certificado de factibilidad (Mesa 1, Bloque III, sección 3.2). Sin factibilidad confirmada de agua y cloacas —o solución alternativa certificada—, la densidad proyectada no puede aprobarse.
- En zonas sin red cloacal, el techo de densidad lo fija el índice de carga sanitaria derivado de la prueba de percolación, no el FOT. El FOT opera como techo constructivo; el índice de carga opera como techo poblacional real.
- El COUA debe definir densidades diferenciales por zona: más alta en el área central con servicios completos, progresivamente menor hacia la periferia y las zonas de valor ambiental.
- La densidad del área turística merece una consideración especial: la carga sobre la infraestructura no es constante sino estacional, con picos en temporada alta que pueden triplicar la demanda. Los indicadores de densidad deben estar calibrados para la carga pico, no para la demanda promedio anual.

### 4.2. Quién financia cuando la densidad crece

El aumento de densidad en cualquier zona —sea por edificación de baldíos, por subdivisión o por nuevos desarrollos de mayor escala— genera costos de infraestructura que alguien debe financiar. El COUA tiene la oportunidad de hacer explícita esta carga y establecer mecanismos de distribución equitativos.

#### PRINCIPIO RECTOR

Quien genera nueva demanda sobre la infraestructura existente debe contribuir a financiar la capacidad para atenderla. Este principio, ya desarrollado en el Bloque IV de Mesa 1 para el Fondo de Infraestructura Hídrica, aplica también en el ámbito de la densificación intraurbana.

#### ESCENARIOS DE FINANCIAMIENTO SEGÚN TIPO DE INTERVENCIÓN

Tipo de intervención	Mecanismo de financiamiento propuesto
<b>Edificación de lote baldío — vivienda unifamiliar</b>	Sin aporte adicional. La tasa estándar cubre el costo marginal.
<b>Edificación de lote baldío — plurifamiliar o alojamiento turístico</b>	Aporte al Fondo de Infraestructura Hídrica según número de unidades o plazas. Certificado de factibilidad con detalle de tareas a cargo del desarrollador.

Tipo de intervención	Mecanismo de financiamiento propuesto
<b>Subdivisión de lote en área con servicios</b>	Aporte proporcional a la nueva unidad generada. Verificación de capacidad de red existente.
<b>Nuevo desarrollo de escala (más de N unidades o habitaciones)</b>	Certificado de factibilidad completo con obras de refuerzo o extensión a cargo del desarrollador. Convenio urbanístico con el municipio.

*El umbral de escala (N unidades) a partir del cual aplican los requisitos más exigentes debe definirse con Infraestructura y la Cooperativa de Agua, en función de los parámetros técnicos de las redes existentes.*

### 4.3. Articulación con Mesa 1: sistema integrado de gestión

Los instrumentos desarrollados en este documento no operan de forma aislada. Se articulan con los propuestos en Mesa 1 para conformar un sistema integrado de gestión del crecimiento urbano. La coherencia de ese sistema es la siguiente:

Instrumento	Función en el sistema integrado
<b>Tasa progresiva al baldío (Mesa 2)</b>	Presiona económicamente la retención especulativa de suelo urbano vacante.
<b>Indicadores de edificabilidad (Mesa 2)</b>	Establecen cuánto y cómo se construye, calibrados a la identidad y la infraestructura.
<b>Lote mínimo diferenciado (Mesa 2)</b>	Limita la subdivisión donde la infraestructura no la soporta.
<b>Fondo de Infraestructura Hídrica (Mesa 1)</b>	Recibe aportes de los proyectos de escala y la tasa diferenciada. Financia obras.
<b>Certificados de factibilidad (Mesa 1)</b>	Vinculan cada aprobación a la capacidad real de la infraestructura existente.
<b>Índice de carga sanitaria (Mesa 1)</b>	Limita la densidad donde no hay red cloacal a lo que el suelo puede absorber.
<b>Norma de Corredor Visual Ruta 1 (Mesa 1)</b>	Protege el paisaje de ingreso articulando con los indicadores de altura de Mesa 2.
<b>Tasa diferenciada fuera de la mancha (Mesa 1)</b>	Encarece la decisión de construir en la periferia, reforzando la densificación interna.

La lógica del sistema es la siguiente: los instrumentos de Mesa 2 operan hacia adentro de la mancha urbana, estimulando la densificación razonable y regulando cómo se hace. Los instrumentos de Mesa 1 operan hacia afuera —desincentivando la expansión periférica— y sobre la infraestructura, garantizando que cada nuevo proyecto sea viable. Juntos, configuran una política urbana coherente: crecer hacia adentro, con medida y con infraestructura.