

APORTE TÉCNICO

MESA N°4

¿Ciudad zonificada o ciudad viva?

Usos del suelo · Compatibilidades · Habilitaciones

Código de Ordenamiento Urbano Ambiental (COUA)

Secretaría de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana
SOTyPU

Municipalidad de Villa de Merlo · San Luis · Mayo 2026

1. Encuadre de la Mesa

La Mesa N°4 aborda una pregunta que define el carácter de la ciudad: **¿debe el código regular usos por listado rígido, o regular impactos según el grado de molestia que cada actividad genera sobre su entorno?** La discusión no es técnica solamente: define si Merlo conserva su mixtura urbana —comercio de barrio, oficios, gastronomía, vivienda y turismo conviviendo— o si se fragmenta en áreas monofuncionales.

El Informe 3 (Estudio Estrategias, diciembre 2024) advierte con claridad que la regulación demasiado particularizada de los usos atenta contra la mixtura funcional y ha sido históricamente el motor de la creación de áreas monofuncionales. La propuesta del equipo asesor —que esta Mesa debe debatir, ajustar y validar políticamente— es transitar hacia una regulación basada en peligrosidad y grado de molestia ambiental, asociando los usos permitidos a las medidas de mitigación exigidas en cada caso.

Posición de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana

Adherimos al criterio del Informe 3: **regular por impacto y no por listado cerrado**. Pero esa migración debe ser **gradual, transparente y con instrumentos administrativos capaces de sostenerla**. El Cuadro de Usos sigue siendo necesario como puerta de entrada; lo que cambia es que la admisión queda condicionada a un índice de molestia y a las medidas de mitigación que el solicitante asuma.

Vinculación con el COUA

- Capítulo 7 — Usos del Suelo (Definiciones, Planilla General de Usos).
- Apéndice 3 — Planilla General de Usos por zona.
- Régimen de Usos No Conformes (vigencia, cese, transferencia).

Vinculación con otras Mesas

- **Mesa 1** — Certificados de factibilidad, visado previo, índice de carga sanitaria: insumos para condicionar la admisión de usos de alto impacto.
- **Mesa 2** — Indicadores de edificabilidad y subdivisión: el uso admisible debe ser coherente con el FOT/FOS y la dimensión de parcela mínima de la zona.
- **Mesa 3** — Riesgo, paisaje serrano y faldeo: condiciona qué usos pueden admitirse en áreas de ladera y franja hídrica.
- **Mesa 5** — Movilidad: define dónde se admite logística pesada, estaciones de servicio y usos atractores de tránsito.

Bloque 1 — Diagnóstico de los conflictos de convivencia

1.1 La situación de partida

La ciudad construida bajo la Ordenanza N°744/2000 convive hoy con una superposición de actividades que el nomenclador no anticipó y con una práctica de habilitaciones que arrastra rubros obsoletos, ausentes o duplicados en los que se ha venido trabajando y que vienen siendo actualizados. El resultado es una doble crisis: por un lado, conflictos de convivencia que la norma no resuelve (ruido, tránsito de carga, emisiones, horarios); por el otro, una discrecionalidad técnica creciente, porque el nomenclador no cubre la actividad real y los empleados municipales resuelven por analogía sin un marco que respalde la decisión.

1.2 Tipología de conflictos detectados

Conflictos relevados en el territorio de Merlo

- **Sonoros** — boliches y salones de eventos en zona residencial, generadores eléctricos sin tratamiento acústico, talleres mecánicos, de herrería o aserraderos
- **De tránsito** — depósitos mayoristas y corralones sobre vías de carácter residencial; estacionamiento de vehículos pesados en calle.
- **De emisiones** — lavaderos sin tratamiento de efluentes, gastronómicas sin extracción adecuada.
- **De ocupación de vereda** — gastronomía y comercio que extiende mesas, exhibidores y carteles sobre el espacio público sin marco regulatorio claro.
- **De usos turísticos en zona residencial** — alquileres temporarios sin habilitación turística, eventos privados en casas de alquiler turístico.
- **De rubros obsoletos o ausentes** — actividades no contempladas en el nomenclador vigente (coworking, dark kitchen, fulfillment, fabricación digital, alquileres turísticos plataformizados) resueltas por analogía.

1.3 Discrecionalidades a transparentar

La Secretaría de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana identifica tres focos de discrecionalidad que deben ser regulados —no eliminados, porque cierto margen técnico es ineludible, pero sí encuadrados con criterios escritos y trazables:

- **Resolución por analogía** — cuando el rubro solicitado no figura en el nomenclador, el procedimiento actual carece de criterio publicado. Propuesta: protocolo de analogía con dictamen técnico fundado y registro público.
- **Excepciones por antigüedad** — usos preexistentes a la zonificación que persisten como No Conformes sin plazo, ni control de evolución, ni medidas de mitigación exigibles.
- **Habilitaciones precarias** — autorizaciones provisorias que se renuevan indefinidamente sin un régimen formal de transición.

Bloque 2 — Del uso al impacto: nuevo cuadro de usos

2.1 Cambio de paradigma

El modelo tradicional —*cuadro cerrado de usos permitidos por zona*— funciona razonablemente bien para distinguir entre lo claramente residencial y lo claramente industrial, pero falla en la zona gris donde se juega la ciudad real: el coworking sobre un comercio, la rotisería detrás de un kiosco, el evento privado en una casa de fin de semana.

La propuesta es complementar la matriz de admisión por zona con una grilla de impacto en seis dimensiones, de modo que la misma actividad pueda ser admitida sin condiciones, condicionada o prohibida según el grado de molestia que genere su modalidad concreta.

2.2 Grilla de impacto propuesta

DIMENSIÓN	BAJO IMPACTO	IMPACTO MEDIO (condicionado)	ALTO IMPACTO (prohibido en zona residencial)
Sonoro	< 55 dB diurno / < 45 dB nocturno	55–70 dB con horario y mitigación	> 70 dB o nocturno sostenido
Tránsito generado	Hasta 20 mov./día livianos	Mov. medios o carga liviana programada	Carga pesada habitual
Emisiones	Sin emisiones a la atmósfera	Emisiones controlables con filtros	Emisiones tóxicas, olores persistentes
Efluentes líquidos	Domiciliarios	Industriales con tratamiento previo	Sin tratamiento o caudales mayores a 5 m ³ /día
Ocupación de vereda	Sin ocupación	Ocupación regulada por permiso	Ocupación permanente sin permiso
Horario	Comercial diurno	Extendido con cierre 0–2 h	Nocturno permanente (eventos, boliches)

Criterio operativo: una actividad se admite en una zona si *todas* sus dimensiones de impacto son compatibles con el carácter del distrito. Basta una dimensión en categoría incompatible para que la actividad sea prohibida o requiera condicionamiento explícito.

2.3 Tres categorías de admisión

PERMITIDO

Uso compatible con el carácter de la zona, todas sus dimensiones de impacto en categoría baja o intermedia con mitigación estándar. Habilitación por procedimiento ordinario, sin estudio particularizado.

CONDICIONADO

Uso admisible solo bajo requisitos específicos: estudio de impacto, certificado de factibilidad de la Cooperativa, dictamen ambiental, restricciones horarias, medidas constructivas o de mitigación. La autorización se otorga con dictamen técnico fundado y queda registrada en el legajo del inmueble.

PROHIBIDO

Uso no admisible en la zona por incompatibilidad sustantiva con su carácter. No se otorga habilitación, ni siquiera condicional. Los usos prohibidos preexistentes se rigen por el régimen de Usos No Conformes (ver Bloque 3).

2.4 Tratamiento especial: la industria

El Informe 3 propone una clasificación de actividad industrial en tres categorías que esta Mesa debe adoptar y bajar a la realidad de Merlo: **Industria Separada** (peligrosa, exclusiva de zona industrial), **Industria Vecina** (incómoda, admite mitigación), e **Industria Mezclada** (inocua, PYME compatible con uso urbano).

Para Villa de Merlo, donde la base económica es turística y donde no existen áreas industriales consolidadas, esta clasificación tiene implicancias concretas: la Industria Mezclada (panaderías, talleres artesanales, fraccionadores de productos inocuos, carpinterías chicas) debe poder convivir con la mixtura urbana. La Industria Vecina queda confinada al corredor Ruta 5. La Industria Separada solo en parque industrial dedicado, sin excepción.

Articulación con Mesa 2 (Ruta 5 como corredor logístico)

La definición de Ruta 5 como corredor de industria y logística que esta Secretaría sugiere en Mesa 2 encuentra acá su correlato: **Industria Vecina y Separada se admiten exclusivamente sobre Ruta 5**, con franja de amortiguación y arbolado de borde según el Informe 3 (punto 8.7.9).

Bloque 3 — Sistema de habilitaciones

3.1 Actualización del nomenclador

El nomenclador vigente, herencia de la Ordenanza N°744/2000, no contempla un universo de actividades hoy estructurales en la economía de Merlo. La Secretaría propone una revisión integral del nomenclador con tres principios operativos:

- **Categorías abiertas con descripción funcional** — en lugar de listar rubros, el nomenclador debe definir tipologías de actividad por función (alojamiento turístico, gastronomía, oficio profesional, taller artesanal, etc.) con descripción amplia que permita absorber variantes nuevas.
- **Vínculo explícito con la grilla de impacto** — cada tipología debe llevar asociado un perfil de impacto estándar, que pueda ser ajustado caso a caso si el solicitante declara modalidades particulares.
- **Mecanismo de incorporación de rubros nuevos** — protocolo de incorporación por dictamen del organismo de aplicación con publicación en boletín oficial, evitando que cada actividad emergente requiera modificación normativa formal.

Se puede seguir también teniendo como eje las categorizaciones que ofrece ARCAcomunc

3.2 Rubros prioritarios a incorporar

NUEVO RUBRO	ASIMILABLE A	CONSIDERACIONES PARTICULARES
Alquiler turístico de corta estancia	Hotelería / hospedaje	Requiere registro turístico municipal + certificado de factibilidad sanitaria
Coworking	Oficinas particulares	Computar estacionamiento por superficie efectiva, no por puesto
Dark kitchen / cocinas para delivery	Gastronomía	Sin atención al público; mayor exigencia de extracción y carga/descarga
Fulfillment / depósito de e-commerce	Logística	Restringido a Ruta 5; carga liviana, no vehículos pesados continuos
Fabricación digital / FabLab	Taller artesanal	Hasta 150 m ² y 10 trabajadores conforme límite del Informe 3
Eventos privados en casa quinta	Salón de fiestas	Cupo anual de eventos; régimen acústico de salón de fiestas
Centros de bienestar / retiros	Residencial especial	Requiere certificado de factibilidad hídrica si cama > 20 plazas

3.3 Procedimiento de habilitación de tres carriles

Carril A — Habilidadación directa

Aplica a usos permitidos con todas las dimensiones de impacto en categoría baja. Procedimiento administrativo simple: declaración jurada de actividad, planos de obra conformes, libre deuda. Plazo objetivo: 5 días hábiles.

Carril B — Habilidadación condicionada

Aplica a usos condicionados o a actividades con al menos una dimensión de impacto medio. Suma a la documentación del Carril A: estudio de impacto específico, certificado de factibilidad sanitaria (vinculación Mesa 1), dictamen técnico fundado del organismo de aplicación, registro en el legajo del inmueble. Plazo objetivo: 60 días hábiles.

Carril C — Habilidadación por excepción con dictamen ambiental

Aplica a actividades con impacto alto que el solicitante pretenda mitigar mediante medidas extraordinarias, o a usos no consignados en el nomenclador. Requiere evaluación de impacto ambiental, audiencia pública no vinculante, si se considerara necesario, cuando corresponda, y dictamen vinculante de la Secretaría de Ordenamiento Territorial. Sin perjuicio de la prohibición en zonas donde el carácter del distrito sea incompatible.

3.4 Régimen de Usos No Conformes

El Informe 3 propone un régimen para las actividades preexistentes a la nueva norma que persisten en zonas donde la actividad ya no es admisible. Esta Secretaría propone para Merlo los siguientes criterios complementarios:

- **Inscripción obligatoria** — todo Uso No Conforme debe registrarse en un padrón municipal específico dentro de los 12 meses de aprobado el COUA. Sin inscripción, la habilitación caduca de pleno derecho.
- **Plazo de adecuación o cese** — actividades de Impacto Alto en zona residencial: 5 años para mitigar o cesar. Las de Impacto Medio: adecuación de mitigaciones según cronograma del legajo, sin plazo de cese forzoso.
- **Caducidad por transferencia** — conforme criterio del Informe 3, la transferencia del inmueble extingue la habilitación No Conforme. El nuevo titular debe gestionar una habilitación bajo el régimen vigente.
- **Caducidad por suspensión** — la suspensión de la actividad por más de un año implica caducidad automática del uso.
- **Reemplazo por uso de molestia inferior** — al cesar la actividad, en el mismo local solo puede habilitarse un uso conforme o, excepcionalmente, un uso no conforme de grado de molestia inferior al cesado.

Bloque 4 — Compatibilidades territoriales

4.1 Lógica territorial

La grilla de impacto opera sobre cada solicitud individual, pero la admisión de fondo se define por el carácter del distrito. Esta Mesa debe validar políticamente cómo se traducen las propuestas de zonificación del Informe 3 en una matriz de compatibilidades operable por las oficinas municipales.

El criterio rector es el del Informe 3: **preservar la mixtura urbana en las áreas centrales y residenciales mixtas**, concentrar las actividades de alto impacto en zonas específicamente dedicadas (corredor Ruta 5), y proteger las áreas residenciales sociales, periurbanas y naturales de presiones que el código actual no contiene.

4.2 Matriz de admisión por zona

ZONA	USOS PERMITIDOS (carril A)	USOS CONDICIONADOS (carril B)	USOS PROHIBIDOS
Centro Histórico 1 y 2	Residencial, comercio minorista, gastronomía diurna, oficinas, cultural	Hotelería, gastronomía nocturna, eventos, alquileres turísticos	Industria, logística, depósitos, corralones, velatorios, boliches
Centro Expansión + Centros zonales	Ídem CH + comercio mayorista pequeño	Hotelería, gastronomía extendida, talleres	Industria Vecina y Separada, logística pesada
Residencial mixto	Residencial, oficio profesional, comercio de abasto, gastronomía diurna chica	Hotelería de baja escala, cabañas, alquiler turístico, talleres < 150 m ²	Industria, logística, salones de fiesta, boliches, corralones
Residencial social	Residencial, comercio de abasto, oficio profesional	Educativo, salud, taller artesanal pequeño	Hotelería, industria, alquiler turístico, eventos
Industrial y logística (Ruta 5)	Industria Mezclada y Vecina, logística, depósitos, comercio vinculado a la actividad	Industria Separada con dictamen ambiental, fulfillment	Residencial nuevo, hotelería, educativo, salud
Periferia 1 y 2	Residencial, productivo rural compatible, turismo de baja escala	Loteos con condiciones de Mesa 1 (factibilidad)	Industria, logística, eventos masivos
Franja hídrica	Paseo público, recreación pasiva	Equipamiento liviano de recreación con dictamen ambiental	Toda construcción permanente, todo uso productivo, depósitos
Reserva natural	Recreación, turismo de bajo impacto, producción rural compatible	Equipamiento turístico con EIA	Loteo, industria, depósitos, eventos masivos
Productivo rural	Producción agraria, residencia rural, usos complementarios	Agroindustria, turismo rural, equipamiento liviano	Industria urbana, logística metropolitana, fraccionamiento residencial

4.3 Articulaciones críticas con otras Mesas

Ruta 1 como corredor turístico (Mesa 2)

La Norma de Corredor Visual Ruta 1 que esta Secretaría sugirió en Mesa 2 impone restricciones de altura, retiros y cartelería. En materia de usos, debe sumarse: prohibición de logística pesada, industria, depósitos a cielo abierto. Admisión preferente: gastronomía, hotelería, comercio asociado al turismo, equipamiento cultural y recreativo.

Áreas con índice de carga sanitaria alto (Mesa 1)

Donde la Cooperativa no garantice factibilidad de agua, el COUA debe restringir usos de alto consumo hídrico (hotelería con piscina, lavaderos, cabañas con piletas, gastronomía de gran porte) hasta que se acredite mejora de la infraestructura. El Cuadro de Usos debe leerse en conjunto con el mapa de factibilidad sanitaria.

Áreas de faldeo y riesgo (Mesa 3)

En cota de faldeo y en zonas afectadas por el Fallo Mercau (CSJN, febrero 2024), el listado de usos admisibles se restringe sustantivamente: residencia unifamiliar de baja densidad, turismo de baja escala con EIA, recreación pasiva. Prohibición de loteo, industria, comercio mayorista, depósitos y equipamiento atractor de tránsito.

Síntesis y propuesta de avance

Los cuatro bloques de esta Mesa convergen en una decisión central que el código nuevo debe asumir: dejar el listado cerrado de usos como única matriz regulatoria y construir un sistema combinado que admita una actividad cuando concurren tres condiciones —que el uso esté tipificado en el nomenclador actualizado, que el perfil de impacto sea compatible con el carácter de la zona, y que las medidas de mitigación exigidas se encuentren formalizadas en el legajo del inmueble.

Acuerdos mínimos que la Secretaría somete a esta Mesa

- Adoptar la regulación por grado de molestia como criterio principal, conservando el Cuadro de Usos como puerta de entrada.
- Aprobar la grilla de impacto en seis dimensiones y las tres categorías de admisión (permitido / condicionado / prohibido).
- Adoptar la clasificación de industria en tres categorías del Informe 3 y confinar Industria Vecina y Separada al corredor Ruta 5.
- Actualizar el nomenclador con descripción funcional abierta y mecanismo de incorporación de rubros nuevos por dictamen.
- Implementar el procedimiento de habilitaciones de tres carriles (A — directa; B — condicionada; C — excepción con EIA).
- Establecer el régimen de Usos No Conformes con padrón obligatorio, caducidad por transferencia y plazo de mitigación o cese para impactos altos.
- Validar la matriz de admisión por zona del punto 4.2 como insumo para el Apéndice 3 del COUA.

Documentos de referencia

- Informe 3 — Estudio Estrategias (diciembre 2024), Capítulo 7, Apéndice 3 y régimen de Usos No Conformes.
- Ordenanza N°744/2000 — para la determinación del estado de situación a sustituir.
- Ley IX-0332 (San Luis) — marco provincial.
- Aporte técnico Mesa N°1 — Fondo de Infraestructura Hídrica, certificados de factibilidad, índice de carga sanitaria.
- Aporte técnico Mesa N°2 — Indicadores de edificabilidad, Norma de Corredor Visual Ruta 1, Ruta 5 como corredor logístico, tasa diferenciada.

Villa de Merlo, mayo de 2026

Secretaría de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana