

## “Sistema ferroviario de acceso abierto. Comparación entre el transporte de cargas en la Argentina y España”

Moret, Pablo <sup>a</sup>; Baruj, Gustavo <sup>b</sup>; Lacanna, Oscar <sup>c</sup>; Silva, María <sup>d</sup>  
<sup>a</sup> Universidad Nacional de Lomas de Zamora – Facultad de Ingeniería  
<sup>b</sup> Universidad Nacional de Lomas de Zamora – Facultad de Ingeniería  
<sup>c</sup> Universidad Nacional de Lomas de Zamora – Facultad de Ingeniería  
<sup>d</sup> Universidad Nacional de Lomas de Zamora – Facultad de Ingeniería  
 pablomoret@yahoo.com.ar

### Resumen

La modalidad de gestión ferroviaria de acceso abierto u “open access”, consiste en que cualquier operador tenga la posibilidad de poder utilizar la totalidad de la infraestructura ferroviaria, es decir que, desde el punto de vista operativo, se basa en la separación entre la gestión integral de la infraestructura, en manos del Estado, y los servicios, operados éstos por cualquier empresa, estatal o privada, a través del pago de un canon correspondiente al uso de la vía.

La modalidad de acceso abierto nació en Europa y se extendió durante la década de los años noventa, como parte de las reformas que produjo la Unión Europea para desregular el sector ferroviario y abrirlo a la competencia. El principal mercado o sector para la aplicación del open access en la Argentina es el de cargas, que fue históricamente el más rentable de la actividad ferroviaria en nuestro país.

En referencia a los objetivos del proyecto, en principio se relevará toda la normativa emitida a nivel nacional, respecto a la aplicación del sistema de acceso abierto para el transporte de carga. Posteriormente se analizará su situación, en cuanto a su posible factibilidad de implementación, teniendo en cuenta las diferentes variables técnicas, políticas y económicas, que resulten necesarias para su puesta en marcha.

De manera similar se realizará un relevamiento sobre el funcionamiento del transporte de cargas en España, teniendo en cuenta que el sistema se encuentra liberado desde el año 2005.

Por último, se procederá a realizar el análisis comparativo correspondiente.

**Palabras clave:** liberalización, ferrocarril, cargas

### INTRODUCCIÓN

El transporte ferroviario argentino en general, viene soportando desde hace tiempo, falta de inversiones y sobre todo falta de competitividad, por lo cual nos resultó sumamente interesante analizar el caso del sistema de acceso abierto, que es una de las herramientas que el sistema ferroviario europeo viene aplicando desde hace ya algunos años, a partir de los denominados paquetes ferroviarios, para entre otras cosas, aumentar la competencia entre las distintas empresas operadoras.

Esto fue lo que nos motivó a realizar esta investigación comparativa, entre el funcionamiento de este sistema en el transporte ferroviario de cargas en España y la situación actual en que el mismo se encuentra en nuestro país.

### OBJETIVOS

En cuanto a los objetivos, los mismos se detallan de la siguiente manera.

Objetivo General: Analizar la situación actual y el grado de aplicación del sistema ferroviario de acceso abierto u “Open Access” en el transporte de cargas en la Argentina, y compararlo con el transporte de mercancías español.

Objetivo específico 1: Relevar la normativa respecto al sistema ferroviario de acceso abierto de cargas argentino.

Objetivo específico 2: Relevar la normativa respecto al sistema ferroviario de acceso abierto de mercancías español.

Objetivo específico 3: Describir y analizar la actualidad del sistema ferroviario argentino de cargas en referencia a su implementación.

Objetivo específico 4: Describir y analizar la actualidad del sistema ferroviario español de mercancías en referencia a su implementación.

Objetivo específico 5: Comparar la situación del sistema de acceso abierto del transporte ferroviario de cargas entre ambos países.

Hipotesis: La actualidad del sistema ferroviario de acceso abierto de mercancías español, se encuentra muy avanzado en su implementación respecto al argentino, el cual recién comienza a transitar sus primeras etapas.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Para el objetivo específico 1, se relevó la normativa argentina relacionada al sistema de acceso abierto ferroviario de cargas de diferentes fuentes, tales como Infoleg, Ministerio de Transporte de la Nación, Adif (Argentina) y Boletín oficial de la República Argentina.

Para el objetivo específico 2, se relevó la normativa europea y española en particular, de fuentes tales como Adif (España), Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Para el objetivo específico 3, se utilizó información de empresas tales como Ferropreso Pampeano, Nuevo Central Argentino, Ferrosur Roca, y de diferentes revistas del sector.

En cuanto al objetivo 4, se utilizó información de la empresa Renfe y del resto de las operadoras, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y de diferentes medios de comunicación.

En base al cumplimiento de los objetivos específicos anteriores, se pudo obtener la información para desarrollar el objetivo específico 5, relacionado a la comparación entre la situación del sistema de acceso abierto entre ambos países.

## RESULTADOS

En abril de 2015, mediante la ley 27.132<sup>1</sup>, se crea Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado, en cuyo artículo 4º, establece la modalidad de acceso abierto de la red ferroviaria nacional, tanto para el servicio de

cargas como de pasajeros, quedando fijado específicamente que “cualquier operador pueda transportar la carga con origen y destino en cualquier punto de la red, independientemente de quien detente la titularidad o tenencia de las instalaciones del punto de carga o destino”. En noviembre de 2018 se reglamentó esta ley mediante el decreto 1027<sup>2</sup>.

En septiembre de 2015, a través del decreto 1924<sup>3</sup>, se establece el registro de operadores de carga y pasajeros para dicho efecto, y en marzo de 2021 se lo reglamenta mediante la disposición 219<sup>4</sup>.

En cuanto a la situación de las concesiones de las empresas operadoras, otorgadas en la década de los noventa, originalmente por un término de 30 años, con opción de prórroga por 10 años más, para las empresas Ferropreso Pampeano S.A., Nuevo Central Argentino S.A. y Ferrosur Roca S.A., vencieron en las fechas 31 de octubre de 2021, 21 de diciembre de 2022, y 10 de marzo de 2023, respectivamente. Estas operadoras solicitaron una prórroga de 10 años para las mismas, las cuales fueron rechazadas debido a que la Comisión Especial de Renegociación de Contratos, consideró entre otros aspectos, que las concesiones ferroviarias de cargas, arrojaron un balance negativo en términos tales como el estado de la infraestructura en cuanto a velocidad y ramales perdidos. En esa misma resolución<sup>5</sup> se les otorga de manera precaria una prórroga por 18 meses.

En cuanto al sistema de acceso abierto, en junio de 2022 el gobierno nacional anunció el comienzo de su implementación en una primera etapa, en el corredor Rosario- Bahía Blanca, pero sin que hasta el día de hoy, se hayan producido avances en este sentido.<sup>6</sup>

Pasando ahora al ferrocarril español, históricamente los servicios ferroviarios tanto de pasajeros, como de mercancías, estaban en manos de la empresa estatal monopólica Renfe.

Con la entrada en vigencia en 2003, de la ley 29/2003 del sector ferroviario<sup>7</sup>, Renfe se dividió en 2 compañías: Adif y Renfe Operadora. Por otro lado, se incorpora a la legislación española, el denominado “primer paquete ferroviario europeo”, aprobado en el

<sup>1</sup> Infoleg Información legislativa. (15 de abril de 2015). Ley 27.132.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=247081>

<sup>2</sup> Infoleg Información legislativa. (07 de noviembre de 2018). Decreto 1027/2018.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=316169>

<sup>3</sup> Infoleg Información legislativa. (16 de septiembre de 2015). Decreto 1924/2015.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=252230>

<sup>4</sup> Infoleg Información legislativa. (29 de marzo de 2021). Disposición 219/2021.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=348467>

<sup>5</sup> Infoleg Información legislativa. (25 de junio de 2021). Ministerio de Transporte. Resolución 211/2021.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=351353>

<sup>6</sup> Ministerio de Transporte. (13 de junio de 2022). *El Ministerio de Transporte comienza la primera etapa para implementar el sistema "Open Access" en los trenes de carga que unen Rosario y Bahía Blanca.*

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-transporte-comienza-la-primer-etapa-para-implementar-el-sistema-open>

<sup>7</sup> Boletín Oficial del Estado. (17 de noviembre de 2003). Ley 39/2003.

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-20978-consolidado.pdf>

año 2001, en donde se fijaban los lineamientos en cuatro directivas; entre ellas la apertura del mercado de transporte de mercancías.

Es en base a esto último que en el año 2005 se da comienzo a la liberalización de este modo de transporte, pero que recién se hizo efectivo a partir del año 2007, con la operación de la empresa Acciona Rail Services, (la cual dejó de operar en 2020). Para 2013 ya se habían sumado 6 empresas privadas más, de un total de 22 que se encontraban en condiciones de operar, entre otras Continental Rail, Comsa Rail Transport y Logitren<sup>8</sup>.

En ese mismo año, Renfe se reestructura en 4 sociedades, entre ellas la denominada Renfe Mercancías.

Según el informe anual del sector ferroviario 2022<sup>9</sup>, emitido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), Renfe Mercancías, aunque con tendencia decreciente, sigue siendo la empresa más importante del sector con una cuota de participación promedio del 60 %, seguida por Captrain con un 20 % y más lejos las empresas Continental y Transfesa con un 5% cada una. En base a estos datos, resulta evidente la clara supremacía de la empresa estatal respecto a su competencia.

Pasando ahora a la opinión de la expresidenta de Adif, Isabel Pardo de Vera, esta ha reconocido que el proceso de liberalización del mercado del transporte ferroviario de mercancías en España ha sido un fracaso, ya que no ha proporcionado una mayor cuota de carga, y que tanto la competitividad de la red española como el hecho de no haber tenido en cuenta las necesidades de transporte de mercancías, han jugado en contra de ese proceso liberalizador. Es por esto que indicaba que una de las claves de Adif para revertir esta situación va a ser compartir sinergias con los puertos.<sup>10</sup>

En cuanto a la comparativa entre ambos mercados, podemos citar al Ing. Juan Pablo Martínez<sup>11</sup>, el cual describe que en Europa el sistema de acceso abierto funciona, “porque el principal servicio de transporte ferroviario es de pasajeros, con horarios definidos, lo que genera menos problemas en el control”. Además

agrega que existen algunos impedimentos para su implementación en el país, en referencia al alto riesgo de inversión, ya que en el caso de tener que adquirir locomotoras y vagones para entrar en el sistema, y luego, si por temas de negocios, fuera necesario, desprenderse de los mismos, sería sumamente dificultoso encontrar quien o quienes los pudieran comprar<sup>12</sup>.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En nuestro país, va a resultar sumamente dificultosa la implementación del open access sin la adecuación de las actuales concesiones de cargas.

Las políticas adoptadas en los últimos años señalan una tendencia creciente por parte del Estado, a ganar presencia en la gestión ferroviaria, pese a sostener la operación privada como responsable de corredores estratégicos. Se identifican contradicciones entre propuestas y acción, al tratar de implementar medidas para la reestructuración del ferrocarril de cargas en la Argentina.

Esto se evidencia, particularmente, en el desvío de los objetivos planteados inicialmente en la ley 27.132. El tonelaje transportado, el estado actual de la infraestructura y del material rodante, demuestran que las concesiones han resultado un fracaso, el cual se refleja en el estado de abandono en que las empresas privadas han dejado a los ramales que no eran de su interés, la falta de inversión y el incumplimiento de las metas contractuales.

Además, los nuevos operadores deberían recibir equitativamente sectores de los talleres y galpones de material rodante para el mantenimiento, salvo que decidan erigir los propios. Esto provocaría situaciones conflictivas entre los que compartan esas instalaciones, conflictos todos en los que el Estado debería mediar.

Por otra parte, tendría que diseñarse un nuevo esquema sobre las concesiones, con metas de implementación realistas, que amplíe la duración de las mismas, a un plazo que estimule la realización de inversiones en material tractivo y remolcado.

<sup>8</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (29 de noviembre de 2013). *La liberalización del tren en España*.

<https://blog.cnmc.es/2013/11/29/la-liberalizacion-del-tren-en-espana-i/>

<sup>9</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (25 de julio de 2023). *Informe anual del sector ferroviario 2022*. <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsp11223>.

<sup>10</sup> Tárrega, R. (09 de julio de 2020). *La liberalización del mercado ferroviario de mercancías en España ha sido un fracaso*. <https://www.diariodelpuerto.com/ferroviario/la-liberalizacion-del-mercado-ferroviario-de-mercancias-en-espana-ha-sido-un-fracaso-XVGD15942855891470210>

<sup>11</sup> Ing Juan Pablo Martínez. Ingeniero electromecánico con posgrado en Ingeniería Ferroviaria UBA, ex Gerente de Planeamiento de Ferrocarriles Argentinos, ex director titular de SBASE, y ex director del posgrado en Ingeniería Ferroviaria UBA.

<sup>12</sup> Martínez, J. (14 de agosto de 2020). *¿Es viable el acceso libre para trenes de carga?*. <https://www.eldiariocba.com.ar/suplementos-especiales/2020/8/14/es-viable-el-acceso-libre-para-trenes-de-carga-26464.html>

En referencia al mercado español, si bien los valores a 2022, tanto en toneladas y toneladas km transportadas fueron muy similares, (24 millones y 10.527 millones para España, contra 24 millones y 12.084 millones respectivamente, para Argentina) la situación resulta totalmente diferente en cuanto a la implementación del sistema de acceso abierto, en donde se observa un gran grado de avance, respecto a la casi nula actividad en el transporte de cargas argentino, cumpliéndose de este modo con la hipótesis planteada.

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. *Ley 39/2003*. <https://www.boe.es/>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) *La liberalización del tren en España* (2013). *Informe anual del sector ferroviario 2022* (2023). [www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

Infoleg Información legislativa y documental. *Ley 27132*. *Decretos 1027/2018 y 1924/2015*. *Disposición 219/2021*. *Resolución 211/2021*. [www.infoleg.gob.ar/](http://www.infoleg.gob.ar/)

Ministerio de Transporte. (2022). *El Ministerio de Transporte comienza la primera etapa para implementar el sistema "Open Access" en los trenes de carga que unen Rosario y Bahía Blanca*. [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)