



ANTONIO J. ALONSO BURGOS

INGENIERO DE CAMINOS. Subdirector General de Infraestructuras y Tecnología. Dirección General del Agua. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Hace unos días se ha presentado el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2014, y hemos sabido que la inversión en obra pública será la menor de los últimos 25 años. ¿Qué nos dices, como alto responsable público que eres, y a la vez como cargo directivo que has sido en empresas constructoras?

Lo que es claro es que el ritmo inversor de hace 5 años, por ejemplo, era insostenible. Por varias razones: crisis económica global, red de infraestructuras madura... Por otra parte, en nuestro sector esta caída de inversión es más notable por cuanto otros sectores no han pasado, por así decirlo, del infinito al cero en actividad. Por lo demás, y aun siendo la actual una situación difícilísima para las empresas constructoras y consultoras de nuestro país, se está demostrando que el ritmo inversor de estos años pasados —repito, excesivo a todas luces— también ha valido para que nuestro tejido empresarial haya adquirido un *savoir-faire* que está siendo reconocido a lo largo y ancho del mundo.

“Hay que cambiar nuestro ‘chip’: no se trata tanto de construir porque sí como de qué merece la pena construirse, esto es, entender que nuestra obligación es dar un servicio público, y si para darlo hay que construir, se construye; el futuro también es conservar y explotar lo ya hecho y lo por venir desde el concepto, un tanto manido, de ‘smart’: todavía estamos muy atrasados en el uso de nuevas tecnologías.”.





En efecto, ahora a todos nos parece, 'a todas luces', que el montante y plazos de la inversión en obra pública en estos años no era razonable, pero ¿por qué desde los poderes públicos nadie puso coto? ¿No crees que no sólo los políticos, sino también nosotros tenemos parte de culpa: funcionarios que planificaban y no se atrevían a decir 'no' al político; grandes constructoras que, según parece y ocasionalmente, hacían donaciones dudosas, etc.?

El sector de la construcción ha sido uno de los motores principales de la economía nacional y parar o ralentizar un motor cuando la máquina está en marcha no es fácil. También ocurre que "había que invertir" unas sumas importantes de fondos europeos, y de no haberlo hecho, se habrían perdido. Sobre esto quiero decir que somos muy dados a darnos golpes en el pecho y a minusvalorarnos cuando nos comparamos con los países de nuestro entorno, pero no hace falta sino viajar para saber que en regiones periféricas de otros países la eficiencia de ese gasto público en infraestructuras ha sido incomparablemente menor.

Sobre esto, Javier Pradera acostumbraba subrayar con tristeza lo difícil que resulta en nuestro país "el aprendizaje de lo mejor que hemos sido".

Sí, es justamente eso, el fatalismo *in aeternam* que impide reconocer en nuestro país lo que no se ha hecho tan mal o incluso se ha hecho muy bien. El caso es señalar únicamente lo malo.

En cuanto a tu Subdirección General, ¿el recorte será grande?

Afortunadamente, en materia de aguas, la inversión será mayor que en 2013. En el caso de la Dirección General pasaremos de 190 a 307 M€, mientras que las sociedades públicas Acuamed y Acuaes mantienen un ritmo inversor incluso mayor, 221 y 424 M€ respectivamente. Por su parte, las Confederaciones cuentan con 503 M€.

Sorprende que estos organismos autónomos y empresas públicas dispongan de mayor capacidad inversora que el Ministerio.

La razón es muy sencilla. El Ministerio se rige, como toda la Administración del Estado, por el principio de caja única, esto es, que el Ministerio como tal no tiene capacidad de endeudamiento o financiación, potestad que corresponde en exclusiva al Gobierno de España. No ocurre así con las Confederaciones, que reciben fondos directamente de la Unión Europeo y que, sobre todo, firman convenios con los usuarios, con los regantes, etc., que permite que sus inversiones obtengan un alto grado de retorno, de hasta el 80% en muchos casos. En cuanto a las empresas públicas, su razón de ser principal es justamente ésa, la de que pueden endeudarse y conveniar con más facilidad.

A propósito de 'lo financiero', hubo también una época en que la financiación público-privada, o privada sin más, parecía la panacea universal. Ahora son muchos quienes critican que el sector privado socializa las pérdidas y privatiza los beneficios. Un caso que tú conoces bien es el de las radiales de Madrid.

Esto último habría de tratarse *in extenso*, pues se han dado unas circunstancias muy particulares, como el altísimo coste de las expropiaciones —fijado por los tribunales de justicia—, o la construcción por parte de otra Administración de alguna vía paralela, etc. En cuanto al sistema de financiamiento de la obra pública es verdad que no existe ninguna solución perfecta, entre otras cosas porque el coste de oportunidad del dinero, y muy significadamente del dinero público, depende de muchas variables. Así, ¿qué es mejor, no construir una carretera que coadyuva a una mayor competitividad del resto de sectores — industrial, agroalimentario...— porque la Administración no tiene fondos o que la iniciativa privada adelante el dinero y quede asegurada esa mejora de competitividad?



Luego continuaremos con este debate, cuando tratemos de tu paso por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento. Ahora, empecemos por el principio. ¿Por qué eliges Caminos? ¿Tenías antecedentes familiares?

No, no tenía nadie en la familia ni en mi entorno más cercano, pero, como en tantos casos, llevaba muy buenas notas del bachillerato y por aquel entonces Caminos era una carrera prestigiosa y, por qué no decirlo, una carrera donde se matriculaban buena parte de los mejores estudiantes de este país. De Palencia fuimos aquel año a la Escuela de Madrid tres compañeros: Jesús de Miguel Bravo, Javier Ibáñez y yo.

Acabas entre los primeros puestos de tu promoción. ¿Te resultó sencilla la carrera? ¿Qué recuerdos tienes: profesores, asignaturas...?

No descubro nada si digo que el grado de exigencia en aquella época era muy alto, así que la palabra sencilla no es la apropiada. Sí que es verdad que muchas asignaturas me interesaron especialmente y le ponía más ganas y sacaba mejores notas, pero nada más. De profesores recuerdo con cariño a los que recordamos casi todos: Clemente Sáenz Ridruejo, Javier Manterola, Jiménez Salas, Manuel Elices... Incluso alguno de ellos me propuso trabajar con ellos pero no cuajó.

Terminas en 1978, en plena 'crisis del petróleo'. ¿Qué similitudes hay entre aquellos años y éstos?

La mejor muestra de que aquellos años fueron también muy malos para los ingenieros de caminos es que muchos de nuestros compañeros acabaron trabajando en otros sectores que nada tenían que ver con el de la construcción: informática, banca... Por cierto que también se demostró que estábamos capacitados como los que más para ejercer puestos de responsabilidad y de vanguardia en estos sectores menos "tradicionales".

La diferencia mayor entre entonces y ahora es clara: estaba casi todo sin hacer y antes o después se haría. Ahora no se ha llegado a un estado de saturación de infraestructuras pero tampoco lo es ya de necesidad. También

conviene recordar que en aquella época hubo muchos compañeros que salieron al extranjero, algo que ahora es obligado, y yo diría que beneficioso: es una muestra más de que nos vamos acercando, también en esto, a los países de nuestro entorno, pues los ingenieros ingleses o franceses, por ejemplo, hace muchos años que trabajan desde la metrópoli en sus áreas de influencia, la Commonwealth y la Francophonie. Por lo demás, ni que decir tiene, se está demostrando que nuestra preparación, y la de las consultoras y constructoras españolas, está a la altura, sino por encima de los profesionales y empresas de otros países.



Hablemos ya de tu trayectoria profesional. Al poco de terminar los estudios, opositas y ganas una plaza en el Cuerpo. ¿Trabajaste antes en alguna empresa o tenías ya claro que querías ser funcionario?

El lapsus entre 1978, cuando acabo la carrera, y 1980, cuando apruebo la oposición, lo "aproveché" para hacer el servicio militar y, a la vez, estudiar el temario de la oposición. Coincidió, además, que hacía 10 años que no se



convocaba la oposición —en realidad, era la segunda que se convocaba, pues anteriormente, no sé si todavía a principios de los 60, los egresados de la Escuela eran funcionarios del Cuerpo *per se*—. No hubo una razón especial para optar por trabajar en la Administración pública, aunque pudo influir lo que ya he dicho, que el sector estaba en horas bajas y no había mucho trabajo, y también el hecho de que siempre haya tenido vocación de servicio público.

Apruebas y te vuelves a Palencia.

Sí, conseguí ser el noveno de los dieciocho que aprobamos y pude elegir. En Palencia estuve como jefe de sección de proyectos y obras desde 1980 a 1984 y aprendí mucho de algunos compañeros y otros profesionales: Jesús Páez, Venancio Calderón, José Antonio Sacristán, Antonio del Moral, Ricardo Cuesta, Manuel Crespo, Juan Ernesto Pérez Moreno...

En 1984 pasas a la Junta de Castilla y León, siendo delegado en Palencia de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio a la vez que jefe del servicio territorial de Fomento. ¿Qué diferencias había entonces entre trabajar en el Estado y en una administración recién creada? Por otra parte, hace tiempo que existe un debate sobre las bondades y perjuicios que ha llevado consigo la creación del Estado de las Autonomías. ¿Cuál es tu opinión, en lo que respecta a la planificación de infraestructuras?

Sobre esto último, mi opinión es que al principio se ganó en eficacia y proximidad al ciudadano, pues no nos engañemos, cuando la toma de decisiones estaba centralizada en Madrid, en materia de carreteras, por ejemplo, el Ministerio se preocupaba mucho de la red principal y menos de las redes secundarias. Al pasar a ser titularidad de la Junta estas últimas, la cosa cambió a mejor, sin duda. Luego lo que ha ocurrido también lo sabemos todos, y es que la administración autonómica ha mimetizado vicios de la administración central —por ejemplo, propiciándose un mayor centralismo, incluso, o proliferación de estructuras de poder, de tramitaciones, etc. acaso exagerada— y en algunas ocasiones se han construido, por venir a lo nuestro,

autovías porque “el de al lado también las tiene”, pero que desde un punto de vista técnico, o racional sin más, no eran necesarias.

En cuanto a aquellos años de trabajo en la Junta de Castilla y León los podría resumir en una palabra: ilusión. No sólo había que planificar una “nueva” autonomía, sino que algunos ingenieros de caminos tuvimos la fortuna de influir modestamente en lo que luego habría de ser nuestra región. Y estoy pensando en Manuel Niño, Pedro Escudero, Javier Arribas, Carlos Casaseca, Pepe Valín...

Vuelves a carreteras a Palencia en 1992, ya como jefe de unidad, y en 1996 te nombran presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero, con tan sólo 40 años. ¿En qué difieren el mundo de las carreteras y del agua, y entre la Administración central y una Confederación?

Hay que decir primero que la gestión en puestos de responsabilidad en la Administración, sea ésta cual sea, no es muy distinta, pero sí que las Confederaciones tienen la particularidad de ser organismos autónomos, una estructura, por cierto, que nos copiaron ni más ni menos que en Estados Unidos, en la Tennessee Valley Authority. El mundo del agua tiene unas implicaciones distintas por una razón: el agua es un recurso natural escaso, un bien que ‘está ahí’, consideraciones que no valen para las carreteras por cuanto estas se construyen *ex novo*. Ello implica una gobernanza más compleja, con intereses dispares y a la vez perentorios, con mayor número de actores implicados... En definitiva, es un bien público de primera necesidad en sentido amplio.

Desde la Confederación “vuelves a tu casa”, pero ya como ‘gobernador mandante’: Director General de Carreteras del Ministerio de Fomento, y además en unos años de mucha actividad.

En 2003 el volumen de inversión pública era muy razonable, incluso diría que el adecuado. A partir de esa fecha, las partidas presupuestarias más importantes han correspondido a la alta velocidad y a las desaladoras.



Un ejemplo, este último, de lo poco que se ha reparado, quizá y en no pocas ocasiones, en la eficiencia en el gasto público.

Lo hecho, hecho está, y aquí somos muy dados a mirar atrás, y mientras se mira atrás no se mira adelante. La realidad es que las desaladoras hay que ponerlas en marcha, y no sólo por exigencia de la Unión Europea, que cofinanció su construcción en un porcentaje importante, sino porque a la zona del Levante y del Sur no les sobra agua, y tampoco es un abuso cobrar lo que vale el agua desalada a un extranjero, o a un español, que tiene su segunda o tercera residencia en aquellas costas y disfruta de un coste del agua impensable en otros países europeos, aun con menor escasez de agua.



Volviendo a las fuertes inversiones en carreteras cuando tú fuiste Director General, ¿por qué no se ha sabido acabar con "la política del modificado del 19,78%" hasta hace bien poco? Esto en Europa no lo entendían, y por otra parte daba la impresión de que los ingenieros proyectistas nunca "acertaban", y que en cuanto se les adjudicaba a las constructoras los contratos, al proyecto se le daba la vuelta como a un calcefin incluso antes del acta de replanteo...

Conviene distinguir antes que nada lo que es un modificado de contrato y lo que es una adaptación de proyecto para tener en consideración los imponderables que a menudo surgen en las obras. Por otra parte, es cierto que en Europa las modificaciones de contrato están muy tasadas, con un límite de modificación del 50% del presupuesto de las obras y sólo cuando puedan justificarse circunstancias sobrevenidas graves; cuando se sobrepasa ese límite, se vuelve a licitar. Aquí lo que ocurre, no nos engañemos, es que nuestra idiosincrasia, para todo, sigue siendo la del Buscón don Pablos y la del

valido, y esto no se arregla en una legislatura ni inventando nuevos sistemas de contratación —por cierto que no hay milagros en esto de la contratación, como se demuestra en el sistema anglosajón, con una litigiosidad formidable, que encarece con frecuencia el precio de las obras y siempre el plazo de ejecución—. En fin, la Administración debe asegurar la mayor transparencia y primar la competencia, e incluso puede ser discrecional, pero lo que nunca debe ser es arbitraria. Y en esto bien puedo decir que yo actué bajo estas premisas siempre.

Pero en tu Dirección General, como en el resto de Administraciones, las bajas de adjudicación "nada bajas" también se dieron.

Como digo, no hay un sistema de contratación perfecto, y nuestra Ley de Contratos del Sector Público incluye el precio entre los distintos baremos de valoración, que es el dato más objetivo. Dicho esto, y nadie me lo puede negar, pues de hecho me costó más de una bronca en público y en privado de mis superiores, conseguí que nunca se adjudicara una obra en baja temeraria.

En 2004 cesas como Director General de Carreteras y empiezas a trabajar en el sector privado, después de una carrera ejemplar de funcionario.

En primer lugar, porque tuve ofertas interesantes. Y segundo, porque habiendo ocupado puestos de alta responsabilidad en la Administración, luego se tiene una difícil ubicación.

De alto responsable en la esfera pública a directivo de empresa constructora. ¿Qué cambia?

Lo primero de todo, la empresa es quien crea riqueza y empleo, esto es, que es un fin en sí misma, mientras que la Administración podríamos decir que es un instrumento, o así es en nuestro sector, por cuanto la Administración ya no construye con sus propios medios desde hace muchos años. En cuanto a la gestión, no cambia mucho, salvo que en la empresa privada prima más el corto plazo —para entendernos, el resultado económico a final de año,



aunque no sólo— y el ámbito de actuación del gestor es más limitado. De mí, por ejemplo, ahora como subdirector dependen mil líos y en la empresa privada has de responder 'sólo' de una línea de negocio determinada. Por lo demás, yo soy un firme partidario de profesionalizar más la Administración, es decir, un tamaño más reducido pero con mejores medios, con profesionales de élite y bien pagados...

Desde mayo has vuelto a la Administración y desempeñas el cargo de Subdirector General de Infraestructuras y Tecnología del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. ¿Qué ha cambiado en 13 años, desde que dejaste de ser presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero, en el mundo del agua?

Probablemente, lo más destacado es que ha habido un antes y un después de la sentencia del Tribunal Constitucional en 2011 sobre el Guadalquivir. A más de las implicaciones políticas —por ejemplo, las llamadas “guerras del agua”—, se desbarató una administración hidráulica ejemplar, con un bagaje de decenas de años y con grandes profesionales, lo que propició a su vez un enredo competencial notable. Yo siempre he sido un firme defensor de la gestión por cuencas, esto es, de entender el agua, por encima de otras consideraciones, o como primera consideración, como un recurso físico y escaso.

También hay que decir que se ha avanzado mucho en la implantación de los planes de cuenca y en el cumplimiento de todas las directivas europeas. Por cierto que en nuestro país, aunque queda mucho por hacer, y por hacerlo mejor —tampoco hay que ocultar que tenemos unos cuantos expedientes abiertos en Bruselas— el porcentaje de aguas que se depuran con tratamiento secundario sumaba ya en 2007 el 77%, mientras que en Europa esta cifra era del 57%.

Por otra parte, yo creo que todos nos hemos concienciado más de que no hay que empeñarse en hacer lo que la gente no quiere, esto es, que por ser el agua un bien escaso, como decíamos antes, la participación activa y plural

de todos los agentes involucrados es primordial, sin olvidar, lógicamente, que quien gobierna no puede hacer dejación de sus funciones al cabo y ha de tomar decisiones que gustarán más o menos.

Para acabar la entrevista, nos vamos a ceñir a la profesión. ¿Cómo ha cambiado desde tus inicios y, sobre todo, en los últimos años? ¿Crees que se ha aprovechado “la mucha facturación” para invertir suficientemente en I+D+i, para innovar, en suma?

El sector de la obra pública no se presta tanto a la innovación como otros sectores más tecnológicos, y no sólo aquí: aunque es verdad que los ratios de ingresos vs. investigación han sido muy modestos, la realidad es que nuestras empresas están compitiendo con ventaja en todo el mundo. Por otra parte, yo creo que hay que cambiar de una vez nuestro ‘chip’: no se trata tanto de construir porque sí a toda costa sino de qué merece la pena construirse, esto es, entender que nuestra obligación es dar un servicio público, y si para darlo hay que construir, se construye; el futuro también es conservar y explotar lo ya hecho y lo por venir desde el concepto, un tanto manido, de ‘smart’: todavía estamos muy atrasados en el uso de nuevas tecnologías. Luego cabría hablar de la proliferación de las Escuelas, pero a veces nos miramos el ombligo y no queremos saber que esto pasa en todas las profesiones, y lo que habría de procurarse es formar, no tanto menos ingenieros, como mejores ingenieros —de hecho, en los países europeos el porcentaje de ingenieros sigue siendo superior al nuestro—.

Y del Colegio, ¿qué nos dices?

Yo siempre le he dedicado al Colegio todo el tiempo que he podido, desde mis tiempos de representante provincial en Palencia, y le tengo cariño. Pienso que le ha ocurrido como a las empresas, como a todo el sector, es decir, que se ha visto superado y no ha sabido reaccionar con la necesaria presteza a las nuevas circunstancias, a algunos de los nuevos requerimientos de los colegiados. Pienso que desde el Colegio se debería ser más valientes y apostar por una mayor y más central presencia pública, aunque no hay que caer en la



hipocresía: nunca es fácil criticar a la mano que te da de comer, y entre la profesión y la Administración, o los poderes públicos, ha existido y existirá siempre una vinculación fuerte.

[Entrevista realizada en Madrid, el 7 de octubre de 2013,
por María González Corral y Javier Muñoz Álvarez]