

INTERVENCIÓN DE ROMÁN FELONES MORRÁS

La Universidad Pública de Navarra: génesis y proceso de creación

1.-

Introducción

Sr. Rector Magnífico
Sra. Presidenta del Gobierno
Sr. Presidente del Parlamento
Dignísimas autoridades,
Claustro académico,
Señoras y señores:

El pasado 21 de abril se cumplieron 25 años de la aprobación por el Parlamento de Navarra de la Ley Foral 8/1987 de creación de la Universidad Pública de Navarra. Y hoy, 27 de abril, precisamente el día en que fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra, nos reunimos en este acto solemne para celebrarla como un hito en la historia reciente de nuestra Comunidad.

Por avatares del destino, mi vida ha estado ligada a este proyecto universitario. Tuve la oportunidad de participar en todo el proceso de su creación y puesta en marcha, y posteriormente dediqué varios años de mi vida a estudiar y documentar un proceso que fue presentado como tesis doctoral en 1996. Probablemente, estas dos razones fueron las barajadas por el equipo rectoral para hacerme una invitación que supone para mí un honor que quiero agradecer muy especialmente: glosar para ustedes, en los pocos minutos disponibles, la génesis y el proceso de creación de la Universidad Pública de Navarra.

2.-

La disertación constará de tres partes claramente definidas.

- 1º parte: Génesis y proceso de creación de la UPNA
- 2ª parte: La repercusión del modelo navarro en el contexto universitario español.
- 3ª parte: Conclusiones

3.-

1º Parte: Génesis y proceso de creación de la UPNA

Los 728 años transcurridos entre 1259, año de la creación por Teobaldo II de un Estudio General en Tudela, y 1987, fecha de la creación por el Parlamento de Navarra de la Universidad Pública de Navarra, constituyen, históricamente hablando, un periodo de larga duración de los que hablaba el gran historiador francés Fernand Braudel. Un periodo que, a efectos metodológicos y didácticos, podemos dividir en seis fases de distinta duración e intensidad.

4.-

Primera fase (1259-1979): intentos históricos de creación de una universidad pública en el territorio

La edad media conoció tres proyectos de interés: la creación del Estudio General de Tudela por Teobaldo II en el siglo XIII; el intento de creación de una universidad en Ujué por Carlos II en el siglo XIV; y la iniciativa de los monarcas Catalina y Juan de Albret para crear una universidad en Pamplona a finales del siglo XV.

La edad moderna vio crecer, igualmente, muchas iniciativas fallidas y hacerse realidad algunos proyectos. De entre las iniciativas destacan las protagonizadas por las Cortes de Navarra durante los siglos XVI al XVIII para dotar de una “universidad general” al territorio. De entre los proyectos, el funcionamiento continuado, durante los siglos XVI al XIX, de la Universidad de Iratxe, regentada por los benedictinos, y la actividad durante los siglos XVII y XVIII, de la Universidad de Santiago en Pamplona, dirigida por los dominicos.

La edad contemporánea continuó la tradición con una serie de intentos, las más de las veces fallidos. Sobresalen las últimas iniciativas de las Cortes de Navarra, durante el primer tercio del siglo XIX; el doble proyecto del año 1866 de la Universidad Vasco-Navarra primero y la Universidad de Navarra después; el renovado intento, en el primer tercio del siglo XX de la creación de la Universidad Vasco-Navarra; la propuesta de 1936 de creación de una universidad católica en Pamplona; y, finalmente, la creación, bajo el patrocinio de la Diputación Foral de Navarra, del Estudio

General de Navarra en 1952, convertido en 1960 en Universidad Católica de Navarra.

5.-

Los rasgos comunes y más sobresalientes del proceso son los siguientes:

1º.- Todos los siglos, desde el XIII al XX, han conocido iniciativas de creación de una universidad en el territorio. Se trata, por tanto, de un proyecto intermitente y continuado.

2º.- El proyecto es un deseo generalizado que, además de épocas, trasciende a estructuras político-administrativas y regímenes. Navarra, en forma de reino propio e independiente, reino unido a Castilla, provincia o Comunidad Foral, con monarquía o república, en democracia o dictadura, ha conocido propuestas universitarias de variado signo y condición.

3º.- La mayor parte de los intentos y los más relevantes para el territorio los protagoniza el poder público, sea éste el Rey, las Cortes o la Diputación.

4º.- El objetivo final es la consecución de una “universidad mayor o general”, homologable a las existentes en España. Esta pretensión y la dificultad de su financiación están en el origen del permanente fracaso cosechado.

6.-

5º.- Las razones argüidas para crear la universidad se mantienen inalterables a través de los siglos. Son razonamientos de tipo económico, social y político.

6º.- Los sucesivos intentos forman parte de un proyecto que se considera histórico e irrenunciable.

7º.- El proyecto de una universidad para Navarra, en la acepción histórica que dicho término tiene según las épocas, es el objetivo más perseguido.

7.-

Segunda fase (1979-1983): de objeto de reivindicación a objetivo político

La transición política, especialmente activa y efervescente en Navarra, conoció la puesta en marcha del Parlamento Foral de Navarra, las primeras elecciones democráticas por merindades en 1979 y la culminación del proceso de democratización de las instituciones forales con la aprobación de la LORAFNA en 1982.

Por lo que a la actividad universitaria se refiere, esta fase se caracteriza por la plasmación de dos bloques ideológicos netamente definidos en torno al

tema universitario y la concreción de las primeras propuestas, En estos cuatro años, tras los pertinentes y sucesivos debates parlamentarios, la universidad pasa a ser de un objeto de reivindicación a ser un objetivo político.

La consecuencia más productiva de las diversas iniciativas parlamentarias planteadas fue la elaboración de un Estudio sobre las enseñanzas universitarias en Navarra entregado por la Diputación al Parlamento Foral a mediados de 1982.

Tras cuatro años de legislatura, el balance provisional era el siguiente: la universidad había pasado de ser un objeto reivindicado a ser un objetivo político. Un objetivo, en todo caso, que no constituía prioridad para ninguno de los grandes partidos susceptibles de tener representación parlamentaria significativa en las elecciones que se avecinaban.

8.-

Tercera fase (1983-1985): a la búsqueda de un modelo universitario

Se caracteriza por la búsqueda de un modelo universitario y se concreta en el encargo de dos estudios de diverso alcance y orientación: los informes Sofemasa y Eseverri.

Situado como objetivo global de los partidos, el proceso universitario va a conocer una nueva fase con la convocatoria de elecciones al Parlamento de Navarra, en la primavera de 1983. El nuevo Gobierno de Navarra, un Ejecutivo en minoría sostenido por el Partido Socialista de Navarra, optó desde el primer momento por encargar un estudio externo a una empresa consultora de prestigio y ámbito nacional.

Tras constatar que el 92% de los consultados estaban a favor de la creación de la universidad, incluso en el caso de que supusiera pagar más impuestos (79%) y que mayoritariamente (75%) se entendía que debía ser financiada por las arcas forales, se concretaba un proyecto con definición de centros propuestos, número aproximado de alumnado, profesorado y PAS, además del coste de la inversión.

El informe tuvo una importancia indudable. El estudio de la consultora despejó algunas incógnitas, dio fiabilidad a una empresa tenida por arriesgada, ratificó determinados planteamientos y permitió descartar otros. El informe Eseverri, complementario del anterior, optaba por una fórmula diametralmente opuesta: la creación de un centro de altos estudios. Aunque la trascendencia inmediata del informe fue prácticamente nula, algunas de sus ideas fructificaron en fases posteriores.

El proyecto de la Universidad Pública de Navarra, a finales de 1985, contaba ya con tres trazos firmes y definidos: se habían realizado los estudios previos, existía una aparente unanimidad parlamentaria en torno al objetivo, y una rotunda mayoría social apoyaba la iniciativa.

9.-

Cuarta fase (1986): concreción de los rasgos básicos de la opción elegida

El producto final fue el resultado de una serie de acciones desarrolladas en un triple ámbito: el parlamentario, representado por los debates en la Cámara navarra; el estrictamente gubernamental, protagonizado por el equipo del Departamento de Educación y Cultura; y el institucional, concretado en el diálogo fecundo entre las tres instituciones implicadas: Gobierno de Navarra, Ministerio de Educación y Ciencia, y Consejo de Universidades.

El ámbito parlamentario fue el foro utilizado para debatir dos grandes temas: el modelo universitario pretendido y su financiación. La adscripción institucional de la universidad, el tercer gran tema, tuvo un foro de debate más disperso.

La **discusión del modelo** dejó tres cosas en claro:

- Todos los grupos de la Cámara se mostraron favorables a la creación de la universidad pública. Con cortapisas, en el caso del grupo popular y UPN. Sin hipotecas previas, en el caso de socialistas y nacionalistas moderados. Los bloques continuaban sólidamente establecidos.
- Los grupos conservadores disponían de un modelo de universidad pública que ofrecer: desarrollo gradual, politécnica, con financiación mayoritaria a cargo del Estado, no concurrente, y respeto escrupuloso a la Universidad de Navarra.
- El Gobierno de Navarra seguía sin tener un modelo nítidamente perfilado. No obstante, había clarificado sus posiciones y empezaban a concretarse algunos principios: atención a las necesidades de Navarra como factor fundamental de planificación; sin duplicidades en la primera fase; predominio, pero no exclusividad de estudios técnicos; proyecto insertado en la planificación nacional y, por tanto, cofinanciado por el Estado.

La financiación fue el segundo de los temas debatidos. A lo largo del proceso, al igual que había sucedido en épocas anteriores, emergió como el problema crucial cada vez que, en el Parlamento, en el Gobierno o en los medios de comunicación, se discutió el problema universitario.

La discusión parlamentaria dejó el siguiente balance:

- Para los grupos del arco conservador, regionalistas y populares, la garantía de financiación estatal era una condición previa para la puesta en marcha y desarrollo del proyecto.
- Para los socialistas y nacionalistas moderados de EA la iniciativa no debía de condicionarse a la previa obtención de la financiación estatal. Para los socialistas, y esa era la posición del Gobierno de

Navarra, la financiación estatal debía de ser la culminación de un proceso de diálogo y acuerdo sobre el conjunto del proyecto, que incluyera el amparo, la adhesión y el apoyo técnico. Para los nacionalistas, escépticos en materia de financiación, lo fundamental era la voluntad política de ponerla en marcha.

La solución final contenida en la Memoria: inversión inicial a cargo de Navarra, sin perjuicio de los acuerdos a los que pudiera llegarse con el Estado, permitía aunar ambas posiciones.

La adscripción institucional fue el tercero de los temas debatidos. Las alternativas barajadas fueron tres: adscripción a la Universidad del País Vasco como cuarto campus; vinculación a la Universidad de Zaragoza; y creación de una universidad pública para Navarra. Tras el informe Sofemasa quedó manifiestamente claro que la opción de una universidad pública para Navarra era la solución socialmente más aceptada, partidariamente más consensuada, políticamente más conveniente y oportuna, y jurídica y operativamente más viable.

El segundo ámbito de actuación señalado, paralelo al debate parlamentario, fue el estrictamente **gubernamental**, protagonizado por el equipo directivo del Departamento de Educación y Cultura. El resultado del trabajo constituye un lento proceso de gestación, resumido en no menos de 20 informes sucesivos, en el que cabe distinguir tres fases:

- La aproximación al modelo, mediante el análisis de las primeras propuestas.
- La decantación del modelo, con la presentación y asunción por el Gobierno de Navarra de un proyecto propio y cabal.
- La resolución de los problemas jurídicos y competenciales que permitieron materializar el proyecto y redactar el borrador de la ley de creación.

En clara conexión con el anterior, el tercer ámbito de actuación lo constituyó el **diálogo institucional** a tres bandas entre el Gobierno de Navarra, el Ministerio de Educación y Ciencia y el Consejo de Universidades. Este diálogo fue fecundo y constructivo, basado en la confianza y el apoyo mutuo, y facilitado por la sintonía política existente en las tres instituciones implicadas.

10.-

Toda la información necesaria, relativa al proyecto de universidad que se pretendía crear, quedó reunida en la **Memoria**, un documento que el Gobierno de Navarra envió al Consejo de Universidades la última semana de diciembre de 1986.

El contenido de la misma abarca tres bloques claramente diferenciados:

1º.- Diagnóstico de la situación universitaria en Navarra.

Tras calificar el panorama universitario navarro de insuficiente, poco adecuado, discriminatorio y disperso, la memoria enuncia que las condiciones existentes no permiten la puesta en práctica de los principios

de la LRU. Por todo ello, dado que las perspectivas de Navarra consentían la creación de un centro público y que la demanda estaba generalizada, se concluye que la transformación de la enseñanza superior en Navarra sólo podía hacerse adecuadamente mediante la creación de la Universidad Pública de Navarra.

2º.- El proyecto de universidad pública para Navarra

Las características definitorias del proyecto son: creación *ex novo*, no duplicidad de oferta, atención preferente a las áreas técnicas y científico-técnicas, integración de centros existentes, dimensiones medias, campus único en contacto con el casco urbano de Pamplona, y estructura departamentalizada. Todo ello, con una cifra de 8.000 alumnos, 512 profesores y 151 personas de administración y servicios, con un coste de inversión de 5.464 millones en infraestructura y 1.685 millones de funcionamiento anual.

3º.- La creación de la universidad y la LRU: aspectos jurídicos.

Destaca en este bloque la decisión de que la iniciativa legislativa de creación fuera el Parlamento de Navarra mediante la correspondiente ley.

Respecto al contenido, los estudios previos acumulados, las reflexiones y problemas suscitados, la fundamentación teórica de un proyecto lentamente gestado a lo largo del bienio anterior, encuentran en la memoria una plasmación eficaz, con una propuesta ambiciosa y coherente a la vez. Una propuesta, además, que hubo de superar muchas dificultades, dado lo inédito del proceso.

11.-

Quinta fase (enero-febrero de 1987): emisión del informe del Consejo de Universidades

Este periodo viene caracterizado por la emisión **del informe del Consejo de Universidades**. Tras el estudio previo de la memoria en la ponencia de centros, el dictamen fue estudiado por la comisión académica para concluir en el informe definitivo de la comisión de coordinación y planificación.

La visión conjunta de los tres documentos no es difícil de obtener. Destacan su carácter global, la escasa relevancia del factor “Universidad de Navarra” a la hora de evaluar la necesidad de la institución pública y el tono inusualmente elogioso de la valoración de la memoria y el proyecto presentado. La conclusión es escueta y rotunda: “La iniciativa parece razonable tanto desde el punto de vista global de nuestro sistema universitario y específicamente en el territorio de Navarra y su área de influencia, como de la concreta oferta de enseñanzas que prevé la iniciativa”.

12.-

Sexta fase (marzo-abril de 1987): proceso parlamentario y repercusión social de la Ley Foral de Creación de la Universidad Pública de Navarra

Tras un minucioso análisis competencial y una lectura nueva de las previsiones de la LRU, que permitieron desbloquear una situación jurídicamente compleja, el Gobierno de Navarra pudo presentar como proyecto de ley foral, un texto muy simplificado que constaba de un preámbulo, ocho artículos, cuatro disposiciones transitorias, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales. Fue tramitado por el procedimiento de urgencia y a él se presentaron 36 enmiendas que afectaban básicamente a todos y cada uno de sus apartados.

Una de estas enmiendas lo era a la totalidad del proyecto y fue presentada por el Grupo Popular. Tras su discusión, fue rechazada por todos los grupos de la Cámara. A lo largo de los debates, una vez más, se perfilaron dos bloques bien definidos: el constituido por socialistas, moderados y nacionalistas, por un lado, y el formado por regionalistas y populares, por otro. Es decir, *sensu lato*, el centro-izquierda frente al centro-derecha. Una correlación de fuerzas que, con matices, venía acompañando al proyecto de universidad desde su inicio.

El texto no registró modificaciones de interés ni en el debate en comisión ni en el debate plenario. La Ley Foral 8/1987, de 21 de abril (BON de 27 de abril) de Creación de la Universidad Pública de Navarra, materializaba definitivamente un anhelo histórico largamente perseguido.

13.-

2ª Parte: La repercusión del modelo navarro en el contexto universitario español

Tras la constatación de que la Universidad Pública de Navarra responde a un modelo directamente vinculado a la Ley de Reforma Universitaria y constituye la primera plasmación práctica de lo que hasta entonces no era sino un modelo teórico, resta por evaluar la repercusión del modelo navarro en el contexto universitario español. Y esta no es una cuestión menor, ya que de las 56 universidades existentes en España en 1996, 22 fueron creadas tras el camino abierto por la Universidad Pública de Navarra.

Una vez efectuado el análisis de los tres elementos comunes a todos los proyectos, memoria, informe del Consejo de Universidades y ley de creación, el balance es el siguiente: La memoria navarra es el documento más completo de todos los presentados y fue aceptado como un buen modelo teórico y práctico por el Consejo de Universidades, aunque su incidencia real fue menor de lo previsible y deseable. El informe del Consejo es el más novedoso, global y extenso de los realizados, y constituye referencia obligada para el inmediato futuro. La ley de creación

es, asimismo, la primera de una serie que responde a un mismo esquema y parámetros similares.

A la vista de lo anterior, el proyecto de la Universidad Pública de Navarra supera el estricto y reducido ámbito territorial en que se inserta, para convertirse en un referente, si no fundamental, sí al menos significativo en el conjunto del proceso de creación de universidades en España. Y esto, no solamente por ser la primera de las universidades creadas al amparo de la LRU. La calidad de la memoria, que permitió al sistema dotarse de un modelo paradigmático para el futuro; la globalidad del informe, arquetipo de los emitidos por el Consejo de Universidades; y el carácter pionero de la ley de creación, nos permiten hablar de un proyecto cualitativo relevante. Un proyecto que, en cuanto tal, es la más genuina plasmación práctica del modelo teórico previsto en la Ley de Reforma Universitaria.

14.-

3ª Parte: Conclusiones

25 años después de creada la universidad, parecía obligada una apretada síntesis de la génesis y el proceso de creación de la misma. Pero no es ésta la única perspectiva posible, Además de los hechos descriptivos, y con la perspectiva que dan los años transcurridos, parece también oportuno terminar con una valoración de dicho proceso.

El intento de creación de una universidad pública en Navarra es un ejemplo señero de proyecto histórico coherente. Proyecto que nace a los pocos decenios de constituirse el espacio histórico navarro en cuanto tal, y que con continuidad histórica francamente sorprendente, cristaliza a los pocos años de articularse el territorio de forma singular en el armazón constitucional de España, y recuperadas, asimismo, unas altas cotas de autogobierno. Este proceso, intermitente, continuado e inconcluso, tuvo como principales escollos para su positiva resolución un planteamiento ambicioso y una insuficiente e inconcreta financiación.

La génesis del proceso de creación de una universidad pública en Navarra, se inserta en un periodo muy corto en años, pero de gran intensidad política, social y cultural. El proyecto, en sí mismo considerado, trasciende los estrictos límites educativos, para convertirse en uno de los ejes de alineación y diferenciación de importantes sectores políticos, sociales y culturales.

15.-

Desde el punto de vista político, la presencia de la institución universitaria privada y confesional, la Universidad de Navarra, y la pretendida creación de una institución pública, suscitaron la aparición de dos bloques ideológicos netamente definidos, que se mantuvieron prácticamente

inalterados a lo largo del proceso: el centro-izquierda, incluido el nacionalista, liderado por el PSN-PSOE, partidario claro de la creación de una universidad pública en el territorio, y el centro-derecha, favorable también a dicha creación en lo formal, pero reticente y restrictivo a la hora de formular propuestas e iniciativas concretas. En este bloque, pese a sus manifestaciones en sentido contrario, se alinearán con diversos matices los grupos parlamentarios de UCD y UPN y, posteriormente, el Grupo Popular.

16.-

Desde el punto de vista social, el rasgo más sobresaliente del proceso es la práctica unanimidad existente en la ciudadanía navarra sobre su necesidad. Esta preocupación va acompañada de algunos rasgos singulares que hacen al proceso peculiar y representativo. Se quiere una universidad general que contenga todos los ciclos y la mayor cantidad posible de titulaciones. Se demanda la institución, aunque este objetivo suponga pagar más impuestos, lo que da idea de la importancia concedida al empeño. Como rasgo implícito en el anterior, se desean los centros aunque la financiación tenga que correr por cuenta de Navarra, si bien se aspira a una financiación compartida. He ahí de nuevo unos rasgos, proyecto ambicioso y financiación propia, que nos reafirman en la continuidad histórica enunciada.

17.-

Desde el punto de vista estrictamente educativo el dato trascendente lo constituye el modelo elegido y su materialización en un proyecto concreto. Este modelo, cuya raíz y fundamento se encuentra en la ley de reforma universitaria, responderá a los principios básicos inspiradores de aquella norma. Se concretará en un proyecto de nueva planta, integrador de los centros públicos existentes, con una oferta inicial no duplicada respecto a la de la universidad privada, una atención preferente a las áreas técnicas y científico-técnicas, de dimensiones medias, ubicado en un campus único sito en Pamplona, y con una estructura decididamente departamental.

La materialización del proyecto, dato básico suministrado por la memoria, aunque imperfecto y confuso en ocasiones, no fue un ejercicio de improvisación al uso. Si no un proyecto ejemplar, como fue calificado en su día por el Consejo de Universidades, sí al menos cabe atribuirle la calificación de ejercicio meritorio de planificación universitaria.

Finalmente, un último rasgo que es preciso resaltar en esta valoración final de la génesis del proceso: el diálogo fecundo de las instituciones. Ningún dato parecía refrendar la posibilidad del éxito al comienzo del proceso. El Consejo de Universidades no disponía de un procedimiento explícito consensuado y miraba con recelo la creación de nuevas instituciones, tras la última experiencia de Castilla-La Mancha. El Ministerio de Educación y Ciencia nunca pensó seriamente en financiar el proyecto, en principio

discutido y discutible. El Gobierno de Navarra pretendía hacer valer su competencia reconocida en la LORAFNA, pese a que seguía sin asumir Las transferencias en materia de enseñanza escolar. Por fin, la Universidad de Zaragoza asistía, entre incrédula y displicente, a un proceso que, en todo caso, veía lejano.

18.-

¿Qué factores hicieron posible el éxito de la operación? La insistencia del Gobierno de Navarra, la sensatez de la propuesta efectuada, la inserción del proyecto en el contexto nacional, el diálogo permanente de las tres primeras instituciones nombradas, la hábil posposición de espinoso tema de la financiación, y la afinidad ideológica de los máximos responsables de dichas instituciones. Sólo quedó al margen la Universidad de Zaragoza, a caballo entre la frustración de la ruptura del espacio histórico del distrito zaragozano y la indiferencia del resto de las instituciones.

19.-

Concluyo ya esta apretada síntesis. No me corresponde valorar la tarea desarrollada por la Universidad Pública de Navarra en estos sus primeros 25 años de andadura. Pero debo hacerles una confesión personal. En los momentos de máxima dificultad, que los hubo y muchos, nunca dudé de la trascendencia histórica de la iniciativa. Y ya entonces, en declaraciones públicas me aventuré a señalar que la creación de la Universidad Pública de Navarra era uno de los logros más importantes conseguidos por Navarra en el último cuarto del siglo XX y que su trascendencia histórica crecería con el correr de los años.

Hoy, en una época donde la clase política es duramente criticada, cuando no denostada, es preciso recordar la famosa frase de Winston Churchill: “El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones”. Tal vez lo de estadistas sea un exceso, pero debemos admitir que aquellos políticos supieron estar, al menos, a la altura de las circunstancias.

20.-

Nire zorion eta eskerrona eman nahi dizkiet, modu batez ala besteaz, prozesu honetan parte hartu zuten guztiei, horietako batzuk hemen zaudete, beste batzuk ez. Bukatu nahi dut gure unibertsitate-ereserki kuttunari aipamena eginez, ospakizun hau bukatzean berriz abestuko dugunari. Esandako eta egindako guztiagatik *Gaudeamus igitur*. Nire desiorik hoberenekin, gaurko egunerako eta etorkizunerako: *Vivat Academia*. Eskerrik asko.

A todos los que participaron de una u otra manera en el proceso, muchos de ellos presentes y algunos ausentes, mi felicitación y mi agradecimiento.

Termino con una alusión a nuestro entrañable himno universitario, que volveremos a entonar al finalizar esta celebración. Por todo lo dicho y realizado en estos años *Gaudeamus, igitur*. Con mis mejores deseos para el presente y el futuro *Vivat Academia*.
Muchas gracias.

Pamplona, 27 de abril de 2012

Román Felones Morrás
Doctor en Ciencias de la Educación