

La Ley General de Educación de 1970 y Navarra

VÍCTOR MANUEL MAEZTU ESPARZA*

I. LA REFORMA GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL DE 1970

La Reforma General del Sistema Educativo Español, se produjo como consecuencia del deseo de los gobernantes de situar a España en la órbita de los países europeos, después de haber pasado con éxito el desarrollo industrial de los años 60. Ya que la economía se iba acercando a los niveles de los países europeos, había que intentar alcanzar el estado de bienestar que ellos tenían y, para lograrlo, era necesario adecuar el Sistema Educativo a los existentes en Europa, que produjese ciudadanos preparados para el futuro que se avecinaba.

1. La Reforma Educativa

Debido a la evolución social del siglo XX, la antigua Ley Moyano que había introducido un Sistema Educativo en 1857 quedaba muy anticuada, amén de los innumerables cambios de los que había sido objeto¹, por tanto era razonable un cambio profundo.

La Reforma Educativa supuso un reordenamiento total de los niveles de enseñanza, dentro de los postulados ideológicos del régimen franquista, pero con matizaciones. Por un lado, debido a la apertura conciliar producida en el seno de la Iglesia Católica tras el Concilio Vaticano II, se debía compaginar el principio de la confesionalidad católica propugnado por el Fuero de los Españoles, con el principio de libertad religiosa afirmado en la célebre Declaración conciliar. Por otro lado se matizó el uniformismo cultural que hasta

* Doctor en Pedagogía

¹ Cfr. Ley General de Educación (LGE), de 4 de agosto de 1970, (BOE núm. 187 de 6-8-70), preámbulo.

entonces había regido en el sistema educativo, con el propósito afirmado de incorporar las peculiaridades culturales regionales². Lo cual tuvo algunas repercusiones en comunidades con sentimientos regionalistas, como Navarra.

Se revisaron los tres niveles de educación tradicionales para establecer otros cuatro: Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato Unificado Polivalente y Enseñanza Universitaria. Se unificaron el periodo básico de enseñanza obligatoria en la Educación General Básica (desde los 6 a los 13 años) y el Bachillerato en un solo modelo con contenido técnico-profesional. Se incorporó la Formación Profesional al Sistema Educativo y se crearon las Escuelas Universitarias para integrar en la Universidad diversas enseñanzas que se encontraban dispersas.

Se comprometió a hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades y se afirmó la autonomía de los centros escolares, principalmente de las universidades. Se reconoció la posibilidad de creación de centros a la iniciativa social previamente autorizada por el régimen³. Se dispusieron normas relativas a la evaluación del rendimiento educativo, la orientación educativa y orientación profesional, la promoción estudiantil, el calendario escolar único (teniendo en cuenta las características regionales) y la promoción de edificios e instalaciones educativas⁴.

La Ley General de Educación de 1970 fue un antecedente de la política educativa democrática que, unos años más tarde y habiendo atravesado España una transición de regímenes políticos, se plasmó en la Constitución de 1978⁵. Se tradujo en la afirmación del Derecho a la Educación, del Principio de Igualdad de Oportunidades y de la nueva concepción del Sistema Educativo, que en sus líneas maestras permaneció vigente hasta 1990.

Pero en relación con el tema del presente trabajo, queremos detenernos en el examen de los aspectos de la Ley de especial incidencia para Navarra: el mantenimiento del centralismo del sistema, sin perjuicio de su desconcentración y la incorporación oficial de los idiomas españoles distintos del castellano.

2. Aires desconcentrados

El Estado español en 1970 seguía siendo un estado unitario centralizado. Fuera de los poderes centrales, no se reconocían otros entes territoriales que la Provincia y el Municipio –las llamadas corporaciones locales– cuya naturaleza era además exclusivamente administrativa. Las regiones, como Galicia, País Vasco, Cataluña, Andalucía... que subsistían nominalmente, carecían de entidad político-administrativa. La única excepción era Navarra, la cual, además de constituir una de las 50 provincias españolas, tenía o conservaba importantes competencias propias (fueros es sinónimo de autonomía) que hacían de ella una “*región*”, que proyectaba esa autonomía no solo financiera, sino también en otros ámbitos, como el educativo (en el derecho de propuesta, en la Junta Superior de Educación...). En menor medida, Álava, en

² Cfr. LGE, art. 1-3.

³ Cfr. LGE, art. 94.

⁴ Cfr. LGE, disposición adicional séptima.

⁵ Cfr. TIANA FERRER, Alejandro, “La Ley General de Educación veinte años después. Elementos para una revisión”: *Revista de Educación “La Ley General de Educación veinte años después”* nº Extra (1992), Madrid, Centro de Publicaciones MEC, p. 9.

virtud del concierto económico, conservaba también un componente regional efectivo.

La Ley General de Educación de 1970, ni cambió ni podía cambiar esa estructura política del Estado español, en la que la *región* (y mucho menos la *nacionalidad*) no tenían cabida. Hasta los distritos universitarios introducidos en la organización escolar española en el siglo XIX, seguían siendo adaptados del modelo francés y su territorialidad no tenía nada que ver con la de las *regiones*, y la propia Ley prácticamente los redujo a la nada⁶. El *hecho regional* se hizo presente en la Ley General a la hora de fijar los contenidos de los niveles, particularmente respecto a las lenguas españolas distintas del castellano, y como factor de planificación (aunque no necesariamente conectado con la región histórica), pero en uno y otro caso la incorporación y planificación se llevó a cabo por los órganos de la Administración Central.

Lo que sí intentó promover la Ley General, fue la desconcentración⁷ y ello por razones técnicas de racionalización, no políticas; esto es, la potenciación de los órganos periféricos de la Administración Central, a los que se pretendió transferir funciones ejercidas hasta entonces por los órganos centrales. Pero esto no significó propiamente una descentralización —ya que descentralizar es transferir competencias a otros entes distintos del Estado—, sino una mera desconcentración en su propia administración periférica.

Para ser una Ley elaborada en un régimen autoritario, supuso un paso importante en la sintonía con el talante democrático de la sociedad española que acabaría imponiéndose a partir del año 1978. La primordial razón que podemos aducir para justificar este paso fue, en buena parte, el cambio de una administración burocrática y cerrada propia de quienes gobernaban el País hasta finales de los años 50, a otra tecnocrática, que mantuvo el gobierno desde los años sesenta hasta finales del régimen franquista⁸. Prueba de ello fue la influencia de este cambio en la administración española que se plasmó en el Libro Blanco, que precedió a la Ley y en cuya redacción final, se procuró escuchar a todos los sectores implicados⁹. Estableció que el proceso de aplicación de la nueva política educativa, fuese realizado tras un periodo de consulta a la opinión pública. Efectivamente así se hizo tras un estudio serio, concienzudo y moderno, escuchando a organismos nacionales e internacionales¹⁰.

⁶ Cfr. LGE, art. 141.2.

⁷ Cfr. LGE, art. 139.

⁸ MONS I PUJOL-BUSQUETS, Jordi, “La Ley General de Educación. La Administración educativa”: *Revista de Educación “La Ley General de Educación veinte años después”* n° Extra (1992), Madrid, Centro de Publicaciones MEC, p. 145.

⁹ Cfr. GALINO CARRILLO, Ángeles, *Historia de los Sistemas Educativos actuales. I y II*, Madrid 1987 UNED, p. 265. Desde la publicación del Libro Blanco, se abrió un plazo de críticas y sugerencias que desbordó las previsiones ministeriales, entre otras cabe citar: - Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación Religiosa (Cfr. CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA, *La Iglesia y la Educación en España Hoy* Madrid 1969, Edita Conferencia Episcopal Española). - Comisaría del SEU. (SEU, *Consideraciones en torno a la Educación en España, bases para una política educativa*, Madrid 1969, Edita SEU). - La Sociedad Española de Estudios Clásicos. (Cfr. SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ESTUDIOS CLÁSICOS, *La Sociedad Española de Estudios Clásicos ante la Ley General de Educación*, Madrid 1970, Edita SEEC).

¹⁰ GALINO CARRILLO, Ángeles, *Historia de los Sistemas Educativos actuales. I y II*, Madrid 1987, UNED, pp. 261-265.

La Ley propugnaba una desconcentración y delegación de funciones principalmente mediante la creación de Delegaciones Provinciales del Ministerio en cada provincia, así como la participación de las Asociaciones de Padres, Patronatos universitarios y empresas en el ámbito sobre todo de la Formación Profesional¹¹, también la autonomía, no solo de las universidades, sino de todos los centros¹². Pero la participación y autonomía proclamadas, fueron mínimas y la descentralización nula¹³.

El gobierno de la nación y la administración del Estado seguían siendo las únicas instituciones dirigentes de la educación. La Ley General declaró muchas intenciones de apertura, pero luego no se plasmaron en la normativa, la flexibilidad que preconizaba, no impediría, sin embargo, la dirección por el Estado de toda la actividad educativa, pues era responsabilidad del mismo, y así se destaca en esta Ley la función esencial de *formular la política en este sector, planificar la educación y evaluar la enseñanza en todos sus niveles y Centros*¹⁴.

Sólo por vía de excepción, la disposición final primera dos, salvó del monolítico centralismo de la Ley, el Régimen Foral de Navarra, vigente a la sazón, y que vendría referido en la Ley, sólo a la Educación General Básica y a la Educación Preescolar¹⁵.

3. Incorporación de la enseñanza en los idiomas españoles distintos del castellano

La tendencia a la descentralización como oposición al centralismo napoleónico, procede de los nacionalismos surgidos en el siglo XIX¹⁶. Existieron en España diversos proyectos descentralizadores y con ellos la lógica tendencia a incorporar en la enseñanza las lenguas españolas distintas del castellano. La cuestión vasca se caracterizó desde su origen por el empeño de Sabino Arana de incorporar en el proyecto político nacional vasco, el antiguo Reino de Navarra¹⁷.

Vascos, catalanes y gallegos, comenzaron a tener las primeras experiencias bilingües al inicio del siglo XX¹⁸. La dictadura de Primo de Rivera cortó estas iniciativas y se volvió al idioma español como símbolo de la unidad de la patria y por tanto única lengua común a todos los alumnos de Enseñanza Primaria¹⁹.

¹¹ Cfr. LIBRO BLANCO, pp. 242-243.

¹² Cfr. LGE, arts. 56 y 64.

¹³ VIÑAO FRAGO, Antonio, "La Educación General Básica entre la realidad y el mito": *Revista de Educación "La Ley General de Educación veinte años después"*, nº Extra (1992), Madrid, Centro de Publicaciones MEC, p. 53.

¹⁴ LGE, preámbulo.

¹⁵ LGE, disposición final primera dos.

¹⁶ PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Historia de la Educación en España II. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*, Madrid 1985, Servicio Publicaciones MEC, p. 406.

¹⁷ ANDRÉS GALLEGO, José, *Historia contemporánea de Navarra*, Pamplona 1982, Ediciones y Libros SA, p. 186.

¹⁸ PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Historia de la Educación en España III. De la Restauración a la Segunda República*, Madrid 1982, Servicio Publicaciones MEC, p. 407.

¹⁹ Cfr. Real Orden de 13 de octubre de 1935 sobre propagandas antipatrióticas y antisociales. (Tomado de PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Historia de la Educación en España III. De la Restauración a la Segunda República*, Madrid 1982, Servicio Publicaciones MEC, p. 217).

Con la llegada de la Segunda República se volvió a plantear la cuestión²⁰. El artículo 50 de la Constitución Republicana de 1931, que reconocía las competencias de las regiones para organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas²¹, no llegó a desarrollarse —excepto la breve experiencia catalana—.

El régimen franquista derogó la Constitución Republicana y, con ella, los Estatutos de Autonomía, se volvió a la centralización modificando la denominación del Ministerio por el de Educación Nacional²², estableciendo como única lengua nacional y obligatoria la lengua española, vínculo de la comunidad hispánica²³.

En los años 60, con el comienzo de la apertura dentro del régimen, se volvió por vía de hecho a retomar la iniciativa, al menos en Navarra que ya en 1956 creó la sección de Fomento del Vascuence²⁴, y al régimen no le quedó otra alternativa que hacer la vista gorda y dejar hacer. Así se llegó al año 1967 en el que se concedió una autorización para dar clases en vascuence y catalán fuera de los horarios escolares aunque solamente en el nivel Preescolar y Primaria, y por supuesto de modo voluntario²⁵.

Esta era la situación antes de comenzar la reforma y, como era de esperar, la nueva Ley no omitió la cuestión, sino que por el contrario, la hizo suya legalizando la incorporación de dichas lenguas²⁶. El desarrollo de la Ley en este punto fue tardío —en 1975— y tímido, y pronto desbordado por las iniciativas sociales que ya no se pudieron frenar.

La Ley General, abrió pequeñas brechas en el uniformismo general y también en el uniformismo lingüístico en la escuela, posibilitando tímidamente la apertura al bilingüismo²⁷. Pero las reticencias políticas del momento, no facilitaron su desarrollo en este importante capítulo. La inexistencia política administrativa de las regiones y la falta de competencias y de medios de las administraciones locales, paralizaron la acción oficial pese a los deseos de los postulados nacionalistas²⁸. Sin embargo en Vascongadas y Navarra, las ikastolas comenzaron a florecer.

²⁰ Cfr. *Proyecto de bases de la Enseñanza Primaria y Segunda Enseñanza*. Aprobado por el Consejo de Ministros y leído en la Cámara por el Ministro de Instrucción Pública Fernando De Los Ríos el 9 de diciembre de 1932. (Tomado de MOLERO PINTADO, Antonio, *Historia de la Educación en España. La Educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939)*, Madrid 1991, Servicio Publicaciones MEC, p. 193).

²¹ PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Historia de la Educación en España III. De la Restauración a la Segunda República*, Madrid 1982, Servicio Publicaciones MEC, p. 408.

²² PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Historia de la Educación en España III. De la Restauración a la Segunda República*, Madrid 1982, Servicio Publicaciones MEC, p. 409.

²³ Ley de Enseñanza Primaria, de 17 de Julio de 1945, art. 7º. (Tomado de MAYORDOMO, Alejandro, *Historia de la Educación en España. Nacional-catolicismo y Educación en la España de la Posguerra I y II*, Madrid 1990, Servicio de Publicaciones MEC, p. 676).

²⁴ MÚGICA NAVARRO, José Remigio, *Concentraciones escolares en Navarra: 1962-1985*, Pamplona 1992, Gobierno de Navarra, p. 315.

²⁵ Decreto de 1967 sobre lenguas vernáculas. (tomado de MÚGICA NAVARRO, José Remigio Múgica, *Concentraciones escolares en Navarra: 1962-1985*, Pamplona 1992, Gobierno de Navarra, p. 315).

²⁶ LIBRO BLANCO, p. 213.

²⁷ LGE, artículos 14-1 y 17-1. PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Política y Administración Educativas*, Madrid 1987, UNED Ciencias de la Educación, p. 432.

²⁸ PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Política y Administración Educativas*, Madrid 1987, UNED Ciencias de la Educación, p. 410.

Sólo Navarra se atrevió a sentar las bases normativas para el desarrollo del vascuence, tanto en las ikastolas como en los colegios públicos de las zonas vascófonas, ya que era Navarra la única región con un cierto grado de autonomía y de medios para poder realizarlo. No obstante fue un duro camino de tira y afloja con el Estado y dentro de la Diputación que desembocó en la aprobación por parte de la Diputación Foral de Navarra de las bases para el fomento y desarrollo del vascuence con fecha de 15 de diciembre de 1972²⁹.

Posteriormente, cuando ya se vislumbraba el final del régimen franquista, se dictó un precepto estatal de incorporación de los idiomas distintos del castellano a la enseñanza, era el 30 de mayo de 1975³⁰. Se trataba además de un decreto muy restrictivo, que regulaba la enseñanza de la lengua propia en los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica y especialmente de la enseñanza en esa lengua, pero sólo para quienes la tuvieran como materna. Este decreto quedó prácticamente inaplicado y tras la muerte de Franco, la política lingüística siguió otros derroteros³¹.

4. Algunas manifestaciones de ruptura del uniformismo

Resaltamos algunos artículos de la Ley que pusieron de relieve el propósito enunciado en el Libro Blanco sobre el respeto y cultivo de los valores regionales³², lógicamente no supusieron descentralización educativa, sino tan sólo una ligera desuniformización del sistema, lo que suponía el inicio de la ruptura con aquel viejo principio que enunció Quintana *la educación debe ser universal y uniforme* y que informará desde entonces el sistema educativo español. También se destacan aquellos artículos en los que se reflejó una cierta desconcentración y aquellos que mencionaban la región –comarca geográfica–, como instrumento de eficacia en la Administración del Estado.

Los artículos más importantes en cuanto a la consideración de la existencia de ciertos hechos regionales, fueron los que contemplaron la realidad cultural de las regiones y los que introdujeron la enseñanza de las lenguas españolas distintas del castellano. Supusieron ciertos brotes de sensibilidad del hecho regional, contemplándolo siempre como hechos culturales, nunca como realidades político administrativas, frente al centralismo de la ley.

– En el artículo primero se especificó entre los fines de la educación, la incorporación de las peculiaridades regionales³³, siendo los sujetos de éstas las personas y nunca los territorios regionales.

²⁹ Cfr. *Legislación de Navarra. Diccionario II (1 de enero de 1969 a 31 de diciembre de 1978)* Pamplona, Aranzadi, 1981. núm. marg. 562. Previa a la aprobación de estas bases, la Diputación Foral de Navarra tomó un acuerdo con fecha 16 de octubre de 1970, en el que se alude a la puerta legislativa de la Ley General de Educación sobre la enseñanza del idioma nativo y se adelanta a otorgarse la facultad de crear centros bilingües de vascuence-castellano.

También Cfr. Bases para la Enseñanza y Fomento del Vascuence. *Legislación de Navarra. Diccionario II (1 de enero de 1969 a 31 de diciembre de 1978)* Pamplona, Aranzadi, 1981. núm. marg. 563.

³⁰ PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Política y Administración Educativas*, Madrid 1987, UNED Ciencias de la Educación, p. 432.

³¹ PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Política y Administración Educativas*, Madrid 1987, UNED Ciencias de la Educación, p. 432.

³² Cfr. LIBRO BLANCO, p. 206.

³³ Cfr. LGE, art. 1-3: “La incorporación de las peculiaridades regionales, que enriquecen la unidad y el patrimonio cultural de España,…”.

– El artículo 14 incluyó la lengua nativa en la educación preescolar y el artículo 17 lo incluyó en la Educación General Básica. Es uno de los pocos temas a los que se acogerá la Diputación Foral de Navarra para llevar a cabo un desarrollo normativo autónomo, como ya habíamos dicho páginas atrás³⁴.

– El artículo 107.3. fue introducido a propuesta de los representantes de Navarra con el fin de facilitar el reconocimiento de las competencias de todas las corporaciones locales de España y, por extensión, de las que pudieran derivarse de la disposición final que hizo referencia a Navarra, con el fin de clarificar las competencias mencionadas por el *Pequeño Estatuto* del Magisterio de Navarra decretado en el año 1957.

– El único artículo que se refiere directamente a Navarra, es la Disposición Final Primera, Dos:

*Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley y en las normas que la desarrollen, se entenderá referido a la Educación Preescolar y Educación General Básica el régimen vigente en Navarra para la Educación Primaria*³⁵.

Este precepto vino a decir que a Navarra le afectaba de lleno la Ley en todos sus aspectos, incluidos el Preescolar y la Educación General Básica, a mucha autonomía de Enseñanza Primaria que pudiera haber tenido, pero reconoció la existencia de cierto régimen privativo en materia de enseñanza y lo respetó. La Diputación Foral de Navarra, no perdió el tiempo, y pasados dos años, convino con el Estado sus singularidades educativas plasmadas en el Decreto de 30 de noviembre de 1972³⁶.

Por el contrario, se incluyeron en la Ley los artículos que declaraban el más puro centralismo de régimen:

– El artículo 4 estableció las extensas competencias del gobierno en la materia.

– El artículo 135, fijó las competencias exclusivas del Ministerio de Educación y Ciencia:

- Proponer la política educativa.
- Crear y suprimir centros estatales.
- Ejercer la superior dirección de las Instituciones educativas.

³⁴ En el acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de fecha 16 de octubre de 1970 sobre la creación de centros bilingües y ayudas a su mantenimiento, se dice textualmente: “Esta Diputación viene realizando, desde hace años, una labor constante en favor de la conservación del vascuence en Navarra, a cuya finalidad desarrolla la actividad correspondiente. Pero previendo la ampliación de dichas actividades, a tenor de las posibilidades legales vigentes, se acuerda: ...”. Lo que indica que dos meses después de la aprobación de la Ley General de Educación, la Diputación ya prevé acogerse a sus disposiciones.

Para desarrollar estas intenciones, se acuerda el 15 de Noviembre de 1972 dictar las Bases para la Enseñanza y Fomento del Vascuence, donde se dice textualmente: “La Ley General de Educación proclama entre sus fines la incorporación de las peculiaridades regionales que enriquecen la unidad y el patrimonio cultural de España, e introduce, por primera vez en la Historia de la Educación Española, el cultivo de la lengua nativa entre los contenidos de la Educación Preescolar y Enseñanza General Básica.” (Tomado de *Legislación de Navarra. Diccionario II (1 de enero de 1969 a 31 de diciembre de 1978)* Pamplona, Aranzadi, 1981, núms. marg. 562 y 563).

³⁵ LGE, disposición final primera dos.

³⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa y disposiciones complementarias*, Madrid 1977, Servicio Publicaciones MEC, núm. marg. V-54.

- Inspección y coordinación docente de los centros estatales y no estatales.
- Orientar y coordinar la cooperación socio-económica de las actividades educativas.
- Expedir títulos.

– El artículo 136, garantizó que el gobierno y administración de los centros dependientes de otros ministerios o de otras entidades públicas, entre las cuales podía entenderse que figuran los de titularidad de la Diputación Foral de Navarra, correspondía a éstos. Sin embargo, el Ministerio de Educación y Ciencia, se reservó la competencia en cuanto a determinación de niveles, titulación del profesorado, planes de estudio, cooperación y coordinación con otros organismos, etcétera³⁷.

Por último, destacamos aquellos artículos que implicaban una desconcentración de la administración central, que consideraban a las corporaciones locales (Diputaciones y Ayuntamientos) como instituciones que podían asumir tareas administrativas para ganar en eficacia, racionalidad y funcionalidad. Fue un principio defendido por los tecnócratas que redactaron la Ley.

– En el artículo 10 se estableció un calendario único para todo el Estado, aunque se tendría en cuenta las características regionales³⁸.

– El artículo 55 estableció dos tipos de centros, estatales y no estatales, éstos últimos podían ser públicos o privados. Así la Diputación Foral de Navarra podrá mantener sus propios centros y crear centros nuevos de Formación Profesional y Bachillerato cuya titularidad sería pública, pero no estatal³⁹.

– El artículo 65 preveía que se pudiesen otorgar a las universidades, diversos tipos de subvenciones de corporaciones locales y otras públicas. La Diputación Foral de Navarra siguió subvencionando y realizando convenios con la Universidad de Navarra y la UNED, amparada por la nueva Ley⁴⁰.

– Las escuelas-hogar como centros de formación de Educación General Básica, se explicitaron en el artículo 101, la Diputación Foral de Navarra las mantuvo y, en algún caso, fomentó⁴¹.

³⁷ FERNÁNDEZ CANTOS, J.L. y CARRASCO, J., *La Ley General de Educación. Espíritu y realidad de la reforma educativa española*, Salamanca, 1971, Ed. Sígueme, p. 495.

³⁸ Cfr. LGE, art. 10-1: “El calendario escolar será único en todo el territorio nacional, aunque se tendrá en cuenta las características regionales para su mejor adecuación, ...”

³⁹ Así por ejemplo, el 14 de febrero de 1975, la Diputación Foral de Navarra toma el acuerdo sobre el régimen de personal de las Escuelas de titularidad de la Diputación con el fin de ajustar su régimen laboral al emanado de las ordenanzas laborales para centros de enseñanza de 25 de Septiembre de 1974. (Tomado de *Legislación de Navarra. Diccionario II (1 de enero de 1969 a 31 de diciembre de 1978)* Pamplona, Aranzadi, 1981, núm. marg. 196).

⁴⁰ Acogiéndose al decreto 2310/72 de 18 de agosto por el que se crea la UNED, la Diputación Foral de Navarra promueve junto con la Universidad de Navarra y la UNED la solicitud al Ministerio de Educación y Ciencia para que autorice la apertura de un centro regional de la UNED en Navarra, acuerdo con fecha 27 de septiembre de 1973. Así el 10 de octubre del mismo año, la Diputación y la Universidad de Navarra acuerdan promover conjuntamente el centro regional y el 26 de octubre, la Diputación se da por enterada de su creación. (Tomado de MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa y disposiciones complementarias*, (LEG y DIS) Madrid 1977, Servicio publicaciones MEC, núm. marg. II-35 y de *Legislación de Navarra. Diccionario II (1 de enero de 1969 a 31 de diciembre de 1978)* Pamplona, Aranzadi, 1981, núms. marg. 550-551-552).

⁴¹ Por un lado la Junta Superior de Educación de Navarra en la “Planificación para la Programación de nuevos centros en Navarra en el periodo 71-75” con fecha 19 de mayo de 1972, aconsejaba evi-

– La implantación de la Educación General Básica a la que refiere el artículo 132. 1, se realizó a través de planes regionales o comarcales que establecerían igualdad de oportunidades tanto a los alumnos de zonas urbanas, como a los de zonas rurales. Navarra continuaría con su propio desarrollo de las concentraciones escolares, no sin trabas y obstáculos puestos desde la Administración Central y suavizados por la propia Diputación⁴².

– Para la creación de centros de Formación Profesional, el artículo 132. 4, fijó que se efectuaría de acuerdo con las necesidades nacionales y, en cuanto a su distribución regional, se tendría en cuenta la población escolar y “*las características sociales y económicas de la región*”. Con toda probabilidad se pretendía fomentar los centros de Formación Profesional en las poblaciones menos desarrolladas, por lo que a Navarra no le afectaría y tendría que seguir potenciando sus propios centros de Formación Profesional⁴³.

– En la misma línea de favorecer a las poblaciones menos desarrolladas, se pretendía una distribución regional de los puestos escolares de nueva creación, según el costo del puesto y las modificaciones que hubiera que realizar en las plantillas de personal. Este favorecimiento que se dispuso en el artículo 133, es de imaginar que en Navarra poco se iba a desarrollar⁴⁴.

– El artículo 139 concretó una posibilidad de desconcentración, muy lejana todavía a una posibilidad de descentralización⁴⁵.

– El artículo 141, preveía para cada provincia una Delegación del Ministerio de Educación y Ciencia y una Junta Provincial de Educación, que en Navarra tuvo una composición peculiar y poco pudo hacer en cuanto a sus competencias, pues desde hacía décadas existía la Junta Superior de Educa-

tar la escolarización en escuelas-hogar (Cfr. MÚGICA NAVARRO, José Remigio, *Concentraciones escolares en Navarra: 1962-1985*, Pamplona 1992, Gobierno de Navarra, p. 176) y por otro lado la Diputación atendiendo a la realidad de dispersión de la población escolar rural, otorgaba ayudas a los alumnos de las escuelas-hogar. (Cfr. MÚGICA NAVARRO, José Remigio, *o. c.*, p. 190).

⁴² Para mejor entender esta afirmación, Cfr. MÚGICA NAVARRO, José Remigio, *Concentraciones escolares en Navarra: 1962-1985*, Pamplona, 1992, Gobierno de Navarra, donde hace un exhaustivo estudio de las concentraciones escolares en esos años.

La continuación del desarrollo de las concentraciones escolares se procuró realizar mediante la Planificación para la Programación de nuevos centros en Navarra en el periodo 71-75, confeccionado por la Junta Superior de Educación y aprobado por la Diputación Foral el 19 de Mayo de 1972. (Cfr. MÚGICA NAVARRO, José Remigio, *o. c.*, p. 176).

Las Escuelas de Temporada que lleva a cabo la Diputación, son realmente importantes de cara a lograr el principio de igualdad de oportunidades en el medio rural. (Cfr. MÚGICA NAVARRO, José Remigio, *o. c.*, p. 368).

⁴³ Además de la regulación referida del régimen del personal de Escuelas de FP, la Diputación Foral llevó a cabo diversos convenios con Instituciones religiosas sobre centros de FP:

- 14-09-74.- Convenio con los Salesianos.
- 19-12-75.- Convenio con los Hermanos de La Salle.
- 11-03-77.- Convenio con los Jesuitas.
- 01-06-78.- Convenio con las Hijas de la Caridad.
- 17-08-78.- Convenio con los Hermanos de La Salle.

(*Legislación de Navarra. Diccionario II (1 de enero de 1969 a 31 de diciembre de 1978)* Pamplona, Aranzadi, 1981, núms. marg. 195-200).

⁴⁴ Efectivamente desde 1970 a 1980, no se creó en Navarra ningún centro estatal de FP.

⁴⁵ PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, *Política y Administración Educativas*, Madrid 1987, UNED Ciencias de la Educación, p. 410.

ción de Navarra, autónoma y con capacidad para desarrollar muchas más funciones⁴⁶.

– La Disposición Transitoria Primera Uno, determinó que la implantación podría llevarse a cabo por zonas territoriales, pero en realidad quien lo llevará a efecto será el propio Ministerio de Educación⁴⁷.

– La Disposición Transitoria Novena, reconoció la subsistencia de la casa habitación o su indemnización correspondiente a los maestros que tuvieran ese derecho⁴⁸.

– Por último, iba a ser el Estado quien, con carácter preferente, aportaría los medios económicos para la ejecución de la Ley, como se veía reflejado en Disposición Adicional Segunda, sin perjuicio de que Navarra continuase otorgando presupuestos para un mejor desarrollo de la Ley en la provincia.

II. IMPLICACIONES DE LA REFORMA EN NAVARRA

Navarra se vio implicada de lleno en el nuevo Sistema Educativo propuesto por la Ley General de Educación de 1970, al igual que todas las provincias de España, pues la educación en la España franquista era, como se ha dicho, competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, las peculiaridades que Navarra ha tenido en materia educativa a lo largo de su historia y que, en una pequeña medida todavía conservaba en 1970, llevaron al legislador a confirmarlas.

1. Referencias a Navarra en la Ley General de Educación

La voz Navarra, se encuentra en los índices de materias de todas las publicaciones de la Ley General, los cuales siempre remiten exclusivamente a la Disposición Final Primera Dos. Dicha disposición respetaba el régimen peculiar que Navarra ya ejercía en la Educación Primaria y lo refirió, en adelante, a la Educación Preescolar y a la Educación General Básica.

La mención de Navarra en la Ley, que por cierto es la única provincia que se menciona explícitamente, no fue iniciativa de la ponencia que redactó el proyecto, ni de la Comisión que lo ratificó, ni de la Cámara legislativa que lo aprobó. Como era de esperar, fue la Diputación Foral la que solicitó y defendió tenazmente su inclusión ante el Ministerio de Educación y Ciencia, a lo que ni ponencia, ni comisión, ni pleno pusieron objeción alguna. Efectivamente los entonces dirigentes de la Educación en la Diputación Foral de

⁴⁶ La Junta Superior de Navarra fue creada en las Cortes de 1828, se restableció en 1936 y desde esa fecha seguía funcionando con asiduidad. (Cfr. BERRUEZO ALBÉNIZ, Reyes, *Política Educativa en Navarra: 1931-1939*, Pamplona 1991, Gobierno de Navarra).

El decreto 3855/70 de 31 de Diciembre regula las Juntas Provinciales de Educación (LGE y DIS, núm. marg. V-5) pero el decreto 3365/72 de 30 de Noviembre, varía el decreto anterior en lo que se refiere a la Junta Provincial de Educación de Navarra. (LEG y DIS, núm. marg. V-54).

⁴⁷ Decreto 2459/70 de 22 de agosto donde se establece el calendario de implantación de la Ley.

⁴⁸ Este derecho que apareció en el Estatuto del Magisterio de 1947, en Navarra se siguió el régimen común de las demás provincias, es decir, el abono por parte de los Ayuntamientos, hasta el 26 de junio de 1976 cuando el Consejo Administrativo Foral de Navarra aprobó la modificación del artículo 76 del Reglamento de Administración Municipal de Navarra, que decía que la Diputación reintegraría a los Ayuntamientos y Concejos las indemnizaciones por casa habitación. (*Legislación de Navarra. Diccionario II (1 de enero de 1969 a 31 de diciembre de 1978)* Pamplona, Aranzadi, 1981. núm. marg. 3. RAMN Art. 76).

Navarra, tras intensas gestiones en el Ministerio de Educación y otros departamentos del gobierno, lograron introducir el texto de la disposición, que la ponencia encargada de su redacción, hizo suya e incluyó en el proyecto.

Debe alabarse el reconocimiento que hizo la ponencia del régimen vigente en Navarra respecto a la educación primaria, pues constituye una situación de hecho (sic), que se mantiene desde tiempo inmemorial con resultados halagüeños, gracias a la generosidad de sus corporaciones locales. Entendemos por tanto que la amplitud de voto unánime de la comisión, debe destacar el de cualquier otra redacción de este texto legal o de sus Disposiciones Complementarias pueda ser utilizada para erosionar o socavar la situación actual que se reconoce y respeta⁴⁹.

Por otro lado, Navarra como una región de España y con un importante régimen de autonomía fiscal, se sintió especialmente urgida a hacer realidad ese propósito de la ley de procurar el enriquecimiento de la cultura española a través de sus peculiaridades regionales, a que se ha hecho referencia en anteriores apartados. Navarra ya tenía cierto autogobierno o descentralización, pero bien entendido que tal descentralización no era concesión del poder central, sino residuos de una soberanía originaria. Se entiende así el comentario de Aldea cuando escribe:

No confunda, pues, nadie, descentralización o desconcentración administrativa, con facultades forales de Navarra. La descentralización y desconcentración administrativas dependen, en definitiva, de la voluntad del estado [...] pero el poder de Navarra es inalterable unilateralmente, porque no es concedido, sino reconocido, y sin la voluntad de Navarra no puede variar⁵⁰.

2. Acomodación del Régimen Foral al sistema educativo

En 1970, estaban perfectamente definidas las facultades de Navarra en cuanto a sus competencias específicas respecto a la Administración Municipal y a la Administración Provincial⁵¹. Sin embargo por lo que se refiere a la educación, si bien la Ley de Enseñanza Primaria y el Estatuto del Magisterio fijaban las competencias en este sector, Navarra aspiraba a una autonomía mayor, con base en la naturaleza de su Régimen Foral y en el propio pacto de 1841. En la práctica ambas administraciones actuaban con complementariedad y no había mayores problemas al respecto.

En este sentido, la Junta Superior de Educación de Navarra elaboró un informe, para ser sometido al debate entre sus miembros, que hacía un recorrido histórico normativo para plantear la incorporación del régimen privativo de Navarra en materia de enseñanza en el proyecto de Ley General de Educación. Tras su unánime aprobación, fue elevado a la Diputación Foral a fin de que en la Ley de Educación, actualmente en estudio de las Cortes Español-

⁴⁹ FERNÁNDEZ CANTOS, J.L. y CARRASCO, J., *La Ley General de Educación. Espíritu y realidad de la reforma educativa española*, Salamanca 1971, Ed. Sígueme, pp. 530-531.

⁵⁰ ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona 1971, Diputación Foral de Navarra, p. 41.

⁵¹ ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona 1971, Diputación Foral de Navarra, p. 124.

las, se haga expresa mención del mantenimiento del régimen privativo de Navarra en materia de enseñanza⁵².

Así pues la finalidad que persiguió la Ley General de Educación con el reconocimiento que hizo del régimen vigente en Navarra respecto de la Educación Primaria, fue precisamente su acomodación del Régimen Foral al nuevo sistema educativo. Pero dicha acomodación se hizo con mutuas cautelas y reservas, ya que las facultades concretas que pudieran reconocerse a Navarra, no eran ni podían ser las mismas desde la perspectiva de una y otra administración. El Estado que seguía siendo centralista, tendió a aminorar estas facultades. Por el contrario la Diputación aspiró a maximizarlas.

Con toda probabilidad, los responsables y técnicos de educación de la Diputación Foral, ya conocían de antemano estos inconvenientes, por lo que optaron por la introducción genérica en la Ley del reconocimiento del régimen vigente, para más adelante concretar las facultades de la Diputación Foral en la materia. Que el hecho fue así, lo prueba el largo proceso de negociación entre las dos administraciones que duraría dos años y sería plasmado en el decreto de 30 de noviembre de 1972.

La Diputación Foral tenía claras algunas de las competencias concretas que debían ser confirmadas, entre ellas el nombramiento de maestros. Ya en 1971 había escrito Aldea:

*Los pueblos tienen derecho de propuesta para el nombramiento de maestros, en virtud de especialidades del régimen foral, conservadas y de las facultades reconocidas a la Junta Superior de Educación de Navarra. El último reconocimiento está contenido en la Ley General de Educación*⁵³.

Otra atribución directa que tenía la Diputación en materia educativa, era la gestión propia de algunos servicios como la ayuda a subnormales⁵⁴. Y aquellas incluidas en el Reglamento de Administración Municipal de Navarra entonces en vigor, que en su artículo 76 disponía las obligaciones de los Ayuntamientos en materia educativa, algunas de ellas comunes al resto de los ayuntamientos de España⁵⁵:

- dotar de locales escolares y mantenerlos en perfecto estado,
- ingresar en tesorería provincial las cantidades asignadas como sueldo de maestros,
- dotar de materiales escolares consignando al menos un sexto del sueldo de un maestro,
- proporcionar casa habitación o indemnización,
- controlar la asistencia a la escuela y denunciar las faltas de los maestros.

Este Reglamento fue modificado en 1976, adecuándose a la realidad del momento.

Lo que bajo ningún concepto había que acomodar al Régimen Foral era el propio sistema educativo. Pero sí a la inversa, el Régimen Foral de Nava-

⁵² Acta de la Junta Superior de Educación del 6 de mayo de 1970.

⁵³ ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona 1971, Diputación Foral de Navarra, p. 188.

⁵⁴ ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona 1971, Diputación Foral de Navarra, p. 190.

⁵⁵ *Legislación de Navarra. Diccionario I (hasta el 31 de diciembre de 1968)* Pamplona, Aranzadi, 1971, núm. marg. 14.

rra se tenía que acomodar al nuevo sistema educativo, para ello bastaría con entender que lo que se refería a Educación Primaria en el régimen navarro, se traduciría en lo que la Ley denominó Educación Preescolar y Educación General Básica. Ahora bien, la Ley debía respetar el Régimen Foral y no podría desarrollar una normativa que lo contrariase, por ello precisamente se escribió la Disposición Final Primera Dos y así lo entendieron ponencia, comisión y pleno que aprobaron la Ley.

III. DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Una vez aprobada por las Cortes Generales la Ley General de Educación, el Gobierno español en general y el Ministerio de Educación en particular, debían desarrollar la Ley a través de las oportunas disposiciones reglamentarias. En efecto, la aplicación concreta de la Ley pronto se inició con un primer decreto de fecha 22 de agosto de 1970, que vino a concretar el calendario de implantación del nuevo sistema educativo.

Sucesivamente se fue regulando el desarrollo, si no de todos, sí de la mayoría de los preceptos de la Ley⁵⁶. Como ya hemos hecho alguna referencia, nos interesa examinar cómo se fueron desarrollando los artículos de la Ley que citábamos por su carácter desconcentrador o de incorporación de los factores culturales regionales al sistema educativo. Este desarrollo lógicamente se llevó a cabo desde la Administración del Estado y no desde la administración regional —que no existía—, con la excepción de Navarra que vio refrendado su régimen educativo singular, es decir, el reducido haz de competencias que se le reconocían ya en el sistema anterior.

1. De los preceptos con incidencia regional

En la Ley General de Educación, como anteriormente se ha dicho, se contenían referencias a los hechos regionales. Así en el preámbulo se hablaba de las peculiaridades regionales; lo propio se hacía en otros artículos que trataban sobre el calendario escolar, sobre la regulación de las cuestiones relativas al planeamiento, etc.

El primer artículo comenzaba por afirmar, como uno de los fines de la educación, que la enseñanza de las peculiaridades regionales enriquecen a la Nación española. Esta idea, que comenzó a fluir en la nueva Ley, tomó cuerpo cuando los hechos regionales comenzaron a tener entidad política tras la Constitución de 1978. Desde entonces, ha sido un punto de convergencias y conflictos hasta el día de hoy. Por un lado quienes pregonan la diferencia de unas regiones en contraposición a otras, y por otro quienes entienden que *la diversidad debe ser enriquecedora de la unidad*⁵⁷.

Sin duda la incidencia principal del factor regional en el articulado de la Ley se encontraba en el artículo 1. 3, al incluir entre sus fines, la incorpora-

⁵⁶ Para seguir el desarrollo normativo, hemos utilizado especialmente el texto ya citado como LEG y DIS: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa y Disposiciones Complementarias*, Madrid 1977, Servicio de Publicaciones del MEC.

⁵⁷ Discurso del Rey D. Juan Carlos I en la Pascua Militar (6-I-94). Tomado de *Diario de Navarra* de 7-I-94, en la sección “las frases del día”.

ción de las peculiaridades regionales. Dicho artículo se completaba con los artículos 14 y 17, y con el reconocimiento singular del régimen foral de Navarra en la materia, que sancionó la Disposición Final Primera Dos.

También el artículo 107 de la Ley expresó su propósito de fijar los términos de la participación de las corporaciones locales en los centros de Educación Preescolar y Educación General Básica. Pero este precepto, de indiscutible corte descentralizador, no sería desarrollado.

El tema, pues, se redujo básicamente a dos extremos:

1º. La incorporación del factor cultural regional a los contenidos de la educación, en concreto la incorporación de las lenguas nativas diferentes del castellano, que por la relevancia política que tuvo en su momento, y que hoy día todavía tiene, hemos preferido tratarla en un apartado completo diferente al que nos ocupa.

2º. El Régimen Foral de Navarra en la materia.

Sin embargo, merece la pena resaltar el desarrollo de otros preceptos que pudieran tener incidencia regional, a los que ya hemos aludido. Así por ejemplo, a la hora de elaborar el calendario que pusiera en marcha el nuevo Sistema Educativo, estaba legislado que se tendrían en cuenta las características regionales. Sin embargo los decretos que desarrollaron su aplicación, obviamente no las diferenciaron, ni siquiera las mencionaron, sino que todo el sistema educativo en su conjunto se implantó simultáneamente en todo el País⁵⁸. Fue cada Delegación Provincial quien estableció los días festivos acordes a las características regionales de las localidades, como única diferenciación.

Los planes regionales o comarcales para la creación de nuevos centros de educación, se regularon con la creación de la Comisión Asesora en el Planeamiento y Programación Educativa⁵⁹, que tenían la finalidad de asesorar al Director General de Programación e Inversiones y realizar estudios encomendados por él. Esta Comisión tuvo diversas modificaciones y ampliaciones, de forma que todos sus componentes siempre fueron representantes de organismos nacionales y no hubo representación provincial⁶⁰.

La Ley establecía que la regulación de los Institutos Politécnicos se realizaría teniendo en cuenta la distribución regional y con arreglo a las necesidades económicas y sociales de la región. De esta forma se definieron los Institutos Politécnicos en la correspondiente orden⁶¹ y posteriormente se reguló la creación de diversos Institutos, entre ellos el Instituto Politécnico Nacional de Pamplona que no vio la luz hasta pasados varios años⁶².

Una cuestión que antes de dictarse la Ley General ya se había comenzado a desarrollar, fue la estructura administrativa periférica del Estado. Por ello fue más rápida su reorganización. Efectivamente, en el año 1967 fueron creadas las Delegaciones Provinciales⁶³, y meses más tarde se reguló su fun-

⁵⁸ Cfr. Decreto 2459/70, de 22 de agosto.

⁵⁹ Creadas por la Orden de 19 de mayo de 1971.

⁶⁰ Cfr. Orden de 21 de junio de 1971. Orden de 2 de octubre de 1971. Orden de 22 de enero de 1972.

⁶¹ Cfr. Decreto 798/75, de 21 de marzo.

⁶² Cfr. Decreto 2286/75, de 23 de agosto.

⁶³ Según el artículo 7 del Decreto 2764/67, 27 de noviembre, por el que se crean las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación.

cionamiento⁶⁴, en el que se establecía que a su frente hubiese un Delegado Provincial. Esta era la base estructural para que la nueva Ley reorganizara la administración periférica del Ministerio de Educación y, en el mes de diciembre de 1970, se decretó la acomodación de la estructura recién estrenada a la Ley⁶⁵.

Algunos de los aspectos de este decreto contradecían las funciones que ya venía realizando la Junta Superior de Educación de Navarra, en concreto el artículo octavo que especificaba las funciones de la División de Planificación, cuyas cuatro primeras competencias lo eran de la Junta Superior. Por otro lado se regulaban las Juntas Provinciales de Educación que también asumían funciones que eran propias de la Junta de Navarra. Por último, las posibles Juntas Municipales o Comarcales que pudiera crear el Ministerio de Educación, iban a chocar con las Juntas Locales existentes en Navarra y creadas por la Diputación Foral de Navarra, en virtud de sus competencias forales.

En la clasificación de las Delegaciones Provinciales, a Navarra se le otorgó la categoría B⁶⁶. Además se añadieron otras normas, a lo largo de 1971, que mejoraban la regulación de las Delegaciones Provinciales. Toda esta estructura administrativa, se acoplaría al Régimen Foral de Navarra de acuerdo con lo que expresaba la Ley en su Disposición Final Primera Dos. Se hizo a través del decreto pactado del que hablaremos más adelante⁶⁷.

En 1976, fueron derogados todos los decretos de organización administrativa periférica con el texto refundido de las normas orgánicas del Ministerio de Educación⁶⁸. Se ha de entender que, al derogar esos decretos tan importantes para la estructura administrativa y toda vez que no se mencionaba el decreto pactado con Navarra entre los derogados, se mantenían en vigor las peculiaridades de Navarra hasta la nueva configuración orgánica del Estado español.

No se desarrolló ninguna normativa al respecto de la casa habitación para los maestros. A pesar de ello se siguió pagando las indemnizaciones por casa habitación, tal y como recogía la Ley General en su Disposición Transitoria Novena.

2. El proceso de incorporación de las lenguas nativas a la enseñanza

La ambiciosa definición del artículo primero en orden a la incorporación a la enseñanza de las peculiaridades regionales que enriquecen la unidad y patrimonio de España, no tuvo, ni mucho menos, el desarrollo que de tal definición podía esperarse. La cuestión se centró única y exclusivamente, y además como ya se dijo, de forma tímida y tardía, en la incorporación a la Educación Preescolar y Educación General Básica de lo que la ley denominaba la lengua nativa.

⁶⁴ Cfr. Decreto 2538/68, de 25 de septiembre.

⁶⁵ Cfr. Decreto 855/70, de 31 de diciembre.

⁶⁶ Cfr. Orden de 10 de noviembre de 1971.

⁶⁷ Cfr. Decreto 3365/72, de 30 de noviembre. (Por las frecuentes referencias a este Decreto, se le denominará “Decreto del 72” o “Decreto Pactado” indistintamente, evitando hacer la referencia cronológica y numérica)

⁶⁸ Cfr. Decreto 2162/76, de 30 de julio.

Respecto de la inclusión de la lengua nativa en Educación Preescolar y Educación General Básica, al dictarse la Ley y con la tolerancia de las autoridades oficiales, se habían ya emprendido algunas acciones en determinadas provincias y concretamente en Navarra. Posteriormente el gobierno, a partir del mandato legal y forzado por el hecho innegable de que en la realidad escolar de Cataluña, Provincias Vascongadas y Navarra la incorporación de sus respectivas lenguas era un hecho, reguló la materia⁶⁹, justamente en el último año del régimen franquista, mediante el decreto de 30 de mayo de 1975, dictado a propuesta del Ministerio de Educación del que era titular Cruz Martínez Esteruelas.

Mediante esta norma se desarrollaron los artículos 14 y 17 de la Ley General de Educación, en los que se incluía dentro del currículo de la Educación Preescolar y Educación General Básica, el aprendizaje y el cultivo de la lengua vernácula.

El articulado del decreto se puede resumir en el siguiente esquema:

– El artículo primero autorizaba a los centros a incluir en los programas la lengua nativa.

– El artículo segundo trataba de asegurar el acceso al castellano –lengua nacional y oficial– y de hacer posible el conocimiento de la lengua propia y el acceso a sus manifestaciones culturales.

– El artículo tercero disponía que la inclusión de la lengua nativa no debía afectar a la obligación del estudio de un idioma extranjero.

– El artículo cuarto reglamentaba que los libros de texto que fuesen a utilizar los alumnos, debían estar sometidos a la normativa vigente sobre libros de texto.

– El artículo quinto exigía que la titulación del profesorado que impartiría la materia, se debería otorgar por el Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de habilitar por el momento al profesorado idóneo.

– El artículo sexto regulaba el procedimiento al que habrían de someterse los centros para llevar a cabo la incorporación, a través de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación.

La aprobación de la Ley, pese a su falta de desarrollo reglamentario, vino a avalar las iniciativas sociales que en esta materia habían comenzado con anterioridad. Movimientos como el de las ikastolas en Navarra y en las Provincias Vascongadas, no hizo más que crecer, no sólo en número, sino en la intensidad con que esa incorporación se llevaba a cabo. Ya no se trataba sólo de la enseñanza de la lengua propia, sino en la lengua propia y no sólo en los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica, sino también en el Bachillerato y Formación Profesional. Por lo que este decreto apenas tuvo interés y vigencia.

El Gobierno del Estado había introducido múltiples cautelas y reservas en el Decreto que nos ocupa, que contrastaban con las expectativas que había creado el texto de la Ley General de Educación y con la iniciativa social que ya había avanzado, mucho más, de hecho:

1. Se autorizaba a los centros a incluir la lengua nativa: sin embargo los artículos 14 y 17 de la Ley General, afirmaban que la Educación Preescolar y

⁶⁹ Cfr. Decreto 1433/75, de 30 de mayo.

las áreas de actividad educativa de Educación General Básica, comprendían la lengua nativa; por tanto no sólo se estaba ya autorizando su uso en la Ley, sino que en cierta medida estaba impuesto en los centros en cuyo ámbito existiese una lengua nativa diferente del castellano, puesto que debía estar comprendida entre las áreas educativas.

2. La autorización se daría con carácter experimental: mientras que en el articulado de la Ley la única restricción –si se puede llamar así– que hacía, es que no fuese en detrimento de la enseñanza en castellano.

3. El sistema regulado en el decreto entraría a regir a partir del curso 75-76: no contemplaba la realidad de los centros existentes y que venían ya funcionando en diversas provincias, en régimen de tolerancia.

4. Se posibilitaba el acceso a la lengua materna como materia voluntaria: sin embargo el articulado de la Ley, ya establecía que si se trataba de una lengua nativa para el alumno, debería comprender un área educativa obligatoria para él.

5. Se pretendía, en primer lugar, asegurar el fácil acceso al castellano. El texto del decreto evidenciaba de forma clara las reservas de sus autores en orden al riesgo que esta importante innovación entrañaba. De ahí que se afirmase de manera rotunda que el castellano era la única lengua nacional y oficial. El planteamiento, explicable dentro de las coordenadas del régimen, era –a nuestro entender– erróneo, si sólo el castellano era el idioma nacional, los demás idiomas que se hablan en la Nación española, no lo eran y por tanto se podían entender ajenos a la misma Nación, lo cual –a nuestro juicio– implicaba que lejos de evitar el peligro separatista que veían los redactores del decreto, contribuía a aumentarlo, porque podía llevar a la conciencia de los ciudadanos de esos territorios a sentirse, lo mismo que su lengua, extraños a la Nación española. Es seguro que los redactores no quisieron reflejar esta idea, sino su contraria, pero pasados los años vemos que fue un error.

6. Al afirmar *sin excluir el idioma extranjero* se hacía una reiteración que ya se sobreentendía en la Ley, puesto que comprendían dos áreas diferentes y de ningún modo excluyentes.

Eran, a nuestro entender, correctas las disposiciones que el decreto contenía sobre la idoneidad de los libros de texto de estos idiomas, que debía ser concedida por el Ministerio de Educación. Asimismo la Titulación del profesorado, que debía ser acorde a lo establecido. Ambos planteamientos eran totalmente coherentes con el principio de que la lengua nativa se debía adecuar como una materia más, sin excepciones. Algo similar podemos afirmar sobre las solicitudes de los centros, éstas debían ser resueltas por la Delegación Provincial del Ministerio. También el planteamiento era coherente a los principios de la Ley, puesto que en las provincias que se tratara, se sobreentiende que los propios habitantes tendrían mejor conocimiento de la implantación territorial del idioma, y además hay que tener en cuenta que la estructura administrativa de la educación estaba desconcentrada.

Pasado cinco meses, un nuevo decreto del gobierno corrigió el error político cometido respecto de la lengua nacional y se hablaba con propiedad a la hora de nominar a las lenguas nativas⁷⁰. Se decía en su primer artículo que

⁷⁰ Cfr. Decreto 2929/75, de 31 de octubre.

toda lengua de España es lengua nacional, por tanto su uso sería amparado y protegido, se podría utilizar en cualquier lugar, lo que no era contrario a que el castellano fuese el idioma oficial y el usado por las diversas administraciones.

Una vez muerto el General Franco y en el comienzo de lo que se ha llamado transición a la democracia, y probablemente debido al aumento de la presión política que desembocó en la Ley de Reforma Política y las elecciones democráticas, se dictó una orden que creaba una Comisión en cada Junta Provincial de Educación con el fin de que estudiase a fondo la incorporación de las lenguas nativas en los programas de los centros⁷¹.

3. Del precepto que mantuvo la vigencia del Régimen Foral de Navarra

Después de haber reseñado la normativa que desarrollaba los artículos con proyección de los hechos regionales de la Ley General de Educación, acometemos a continuación el estudio de la norma más importante que, desde esta perspectiva regional fue dictada; el decreto de 30 de noviembre de 1972 que desarrolló la única mención al régimen vigente de Navarra que hizo dicha Ley en su Disposición Final Primera Dos.

La Ley Paccionada de 14 de Agosto de 1841, dejaba sentadas las bases por las cuales Navarra se incorporaba a la “*unidad constitucional*” de la monarquía y se convertía en una Provincia, dentro del marco del Estado español. En esta Ley se reconocía, como un resto de su soberanía, la autonomía de Navarra en diversas cuestiones. La más importante era, sin duda, la autonomía fiscal, la cual por otra parte no era expresamente afirmada por la ley, pero sería posteriormente confirmada de una manera expresa en los sucesivos convenios económicos, y por la cual Navarra conservaba la capacidad de recaudar sus propios impuestos a los ciudadanos y entes sociales y podía distribuir los gastos a su manera, contribuyendo a las cargas generales del Estado con el llamado *cupo foral*. Ello le permitió una capacidad importante para desarrollar una actividad de fomento que le llevó a potenciar la educación con mayores recursos que en el resto de España.

Aunque la Ley Paccionada guardó silencio en materia de educación, con el transcurso de los años, también se le reconoció a Navarra algunas competencias en el ámbito de la educación, especialmente en los decretos de 1914 y 1918; competencias centradas en el sector de la primera enseñanza. Este Régimen Foral en materia educativa, sería fundamentalmente, reconocido en la ley de Enseñanza Primaria de 1945 y desarrollado en disposiciones posteriores.

La Ley General de Educación reconoció esta singularidad de Navarra y la plasmó en su Disposición Final Primera Dos:

Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley y en las normas que la desarrollen, se entenderá referido a la Educación Preescolar y Educación General Básica el régimen vigente en Navarra para la Educación Primaria.

Una norma por la que se transfiere al nuevo sistema educativo el régimen foral de competencias en la materia y que, naturalmente, necesitaba un de-

⁷¹ Cfr. Orden de 18 de febrero de 1976.

sarrollo para adaptarse a las exigencias de ese nuevo sistema. Ante lo cual, los dirigentes de la Diputación Foral de Navarra, no tardaron en solicitar del Estado la adecuación de sus competencias a lo que la nueva Ley marcaba.

La génesis del decreto que nos ocupa, podemos centrarla en la distinción de Navarra desde su unión a la naciente monarquía española, como una Comunidad eminentemente *pactista*, es decir, que todo cambio que se debía hacer a su régimen normativo, se debía hacer por vía de pacto y nunca por imposición del Estado o de la Corona de Castilla entonces. Esto llevó a los gobernantes navarros de 1970 a intentar pactar con el Ministerio de Educación, las bases para desarrollar las competencias educativas de Navarra. Pero las diferencias en orden al alcance de dichas competencias, eran enormes, pues pese al reconocimiento de la Ley, en la Administración del Estado imperaba el principio centralista.

El enfrentamiento entre el Estado y la Diputación Foral fue tajante desde el primer momento. El Estado tenía una postura centralista, contraria a las tesis de la Diputación de Navarra, podemos decir *minimalista* en cuanto a otorgar facultades a Navarra, pretendía el mínimo desarrollo y que éste fuese meramente de naturaleza consultiva. Por su parte, la Diputación Foral quiso aprovechar la situación legal que le brindaba la Ley General de Educación para poder desarrollar al máximo las competencias educativas buscando, desde una posición *maximalista* llegar a la mayor reintegración o mejoramiento de sus fueros en materia de Enseñanza Primaria. Esto trajo consigo una larga, laboriosa y dura negociación, que concluyó con el acuerdo que fue plasmado en el Decreto 3365/72, de 30 de noviembre, por el que se desarrolló lo establecido en la Disposición Final Primera Dos de la Ley General de Educación, que vino a recoger y aplicar a la Educación Preescolar y Educación General Básica las competencias ya reconocidas de esos niveles.

Por entonces la Diputación Foral de Navarra estaba organizada en diversas Direcciones y Servicios, uno de ellos era la Dirección de Educación. La Diputación encomendó a una comisión presidida por un diputado foral y de la que formaban parte el director de Educación, el Vicesecretario y el subdirector de Hacienda la tarea de negociar directamente con el Ministro y las máximas autoridades del Ministerio de Educación y Ciencia de Madrid el desarrollo de la Ley General en ese punto⁷². Tras numerosos contactos y no pocos viajes a la capital española, por fin se llegó a un acuerdo. Ambas representaciones culminaron un texto, que tras ser informado por el Consejo de Estado, sería aprobado por el gobierno con el correspondiente decreto. En el preámbulo expresamente se decía:

La necesidad de desarrollar la norma contenida en el párrafo segundo de la disposición final primera de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa de cuatro de agosto de mil novecientos setenta ha motivado por parte del Ministerio de Educación y Ciencia y la Diputación Foral de Navarra se hayan realizado los estudios pertinentes a fin de concretar los términos de la referencia a que se alude en la antes citada disposición,

⁷² Cfr. Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 29 de marzo de 1972. (Actas de la Diputación Foral de Navarra 1972, 29-03-72, núm. marg. 4). Ratificado por acuerdo de la Diputación foral de 14 de abril de 1972. (Actas de la Diputación Foral de Navarra 1972, 14-04-72, núm. marg. 63).

y habiéndose ultimado los mismos se elaboró el correspondiente anteproyecto con audiencia y conformidad de la citada corporación. En consecuencia, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, oído el Consejo Nacional de Educación, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado sobre el articulado del texto y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día veinticuatro de Noviembre de mil novecientos setenta y dos⁷³, se dispuso la publicación del decreto en cuestión.

De este texto, es interesante resaltar dos cuestiones: la primera que supuso un reconocimiento implícito de que el desarrollo de la norma legal se llevaba a cabo de acuerdo con la Diputación Foral (es decir, nuevamente por vía de pacto); y la segunda que, como paladinamente se expresaba, la conformidad del Consejo de Estado se proyectaba específicamente sobre el articulado del decreto, lo que parece dar a entender que el alto organismo consultivo no estaba de acuerdo con el preámbulo (es decir, se negaba a reconocer el carácter de pacto).

El articulado del Decreto, fijó las diversas facultades de las que gozaría Navarra en materia educativa, que exponemos en el siguiente esquema:

– En el artículo primero se recogía la novedad consistente en confirmar la vigencia de la Junta Superior de Educación de Navarra, órgano histórico de la administración educativa del viejo reino y en cuya composición anterior estaba presente la representación del Estado, a través de la Inspección Técnica y sobre todo, de la secretaría de la Junta cuyo ejercicio encomendaba el reglamento de 1941 al Delegado Administrativo de Navarra. Siguió otorgando representación a la Administración del Estado añadiendo en la Junta Superior de Educación, dos nuevos miembros, representantes del Ministerio de Educación y Ciencia, que serían el Jefe de Inspección Provincial y el Jefe de Planificación Provincial. La Secretaría de la Junta Superior dejaba de ser ejercida por el delegado Administrativo, ahora Delegado Provincial, esto seguramente se explicaba por la reciente transformación de las Delegaciones Administrativas Provinciales a las que se les daba mayores competencias.

– El artículo segundo fijó las siguientes facultades de la Junta Superior de Educación:

1. Proponer los miembros de los tribunales para las oposiciones de acceso al cuerpo de profesores de Educación General Básica.
2. Elevar la propuesta de los profesores seleccionados en dichas oposiciones para su posterior nombramiento por el Estado.
3. Elevar la propuesta para el posterior nombramiento de directores por el Estado.
4. Proponer los profesores sustitutos.
5. Trasladar las propuestas de los Ayuntamientos, para cubrir plazas de profesores.
6. Trasladar las propuestas de los Ayuntamientos por las permutas de profesores.
7. Resolver las solicitudes de licencias y permisos del profesorado.

⁷³ BOE nº 299 del 14 de diciembre de 1972. Preámbulo del Decreto 3365/72, de 30 de noviembre.

8. Informar de la concesión o denegación de excedencias.
 9. Informar de los expedientes disciplinarios.
 10. Informar de los expedientes de jubilación.
 11. Proponer la creación, transformación y supresión de centros.
 12. Informar de los expedientes de creación, transformación y supresión de centros que hubiese promovido la Delegación del Ministerio de Educación y Ciencia.
 13. Establecer o autorizar la creación de centros con cargo a fondos de Navarra o de los Ayuntamientos.
 14. Estudiar los trabajos sobre planificación de centros y trasladarlos al delegado provincial del Ministerio de Educación y Ciencia conforme al decreto de Direcciones Provinciales⁷⁴.
 15. Organizar actividades de extensión cultural.
 16. Colaborar en el perfeccionamiento del profesorado.
 17. Organizar las fiestas escolares.
 18. Señalar el calendario escolar.
 19. Otras funciones para desarrollar al máximo la capacidad de los escolares.
 - El artículo tercero estableció las facultades que tendrían los Ayuntamientos:
 1. Proponer la adjudicación en propiedad de vacantes de profesorado.
 2. Proponer la designación de vacantes en concurso de traslados.
 3. Proponer sustitutos.
 4. Realizar la propuesta en casos de permuta.
 5. Proponer cualquier provisión especial.
 6. Elevar una terna de profesores a la Junta Superior de Educación, oído el Claustro y el Consejo Asesor, para el posterior nombramiento del director.
 - El artículo cuarto mantuvo las Juntas Locales con su tradicional cometido y dependencia de la Junta Superior de Educación y del Ministerio de Educación y Ciencia.
 - El artículo 5 mantuvo el régimen de viviendas para profesores que ya había fijado el Estatuto del Magisterio de 1947 y cuyo desarrollo se confiaba al Consejo Foral Administrativo de Navarra.
 - El artículo 6 recogió el principio de colaboración de los entes forales en la promoción educativa y, en particular, en materia de construcciones escolares, siguiendo, por otra parte, una política de convenios iniciada muchos años antes y sancionada para todas las diputaciones de provincias españolas por la Ley de Construcciones Escolares de 1953.
- Los artículos 7 a 12 regularon la participación de la Junta Superior de Educación y, en general, de los órganos político administrativos de Navarra en los órganos de la administración educativa estatal en Navarra:
- El artículo 7 estableció la colaboración de la Junta Superior de Educación con la Delegación Provincial del Ministerio de Educación.

⁷⁴ El decreto al que se refiere el Art. 2, 14^a, es el Decreto 3855/70, de 31 de diciembre, por el que se establecen las funciones de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia.

– El artículo 8 arbitró la participación en el Consejo Asesor provincial del Ministerio de Educación y Ciencia que añadiría entre sus miembros otros dos nombrados por la Diputación Foral de Navarra.

– En el artículo 9 se dispuso que la Junta Provincial tendría las facultades correspondientes, excepto aquellas que ya tenía la Junta Superior de Educación.

– El artículo 10 ordenó la participación en la Junta Provincial que estaría constituida por miembros del Ministerio y de la Diputación.

– El artículo 11 fijó la participación en la Junta Provincial de construcciones, que estaría compuesta por miembros del Ministerio y de la Diputación.

– El artículo 12 estableció la participación en la comisión ejecutiva de la Junta de construcciones, en la que debería haber un miembro de la Diputación.

IV. CONCLUSIONES

La Reforma de la enseñanza en España, vino a adecuar el sistema educativo en vigor al de los países más desarrollados de Europa. La reforma llevada a cabo fue total, desde la Educación Preescolar hasta la Educación Universitaria. Uno de los mayores y más radicales cambios que implicó el nuevo Sistema Educativo, fue la sustitución de la Educación Primaria antigua por la nueva Educación General Básica, obligatoria y gratuita tanto respecto a la enseñanza pública como a la privada. Un propósito que comenzó a hacerse realidad a partir de 1972 y que no llegó a culminarse por completo.

La nueva Ley, al ser redactada en tiempos de apertura del régimen franquista, introdujo dos importantes novedades relativas a los contenidos y a la administración educativa: la incorporación de las peculiaridades regionales y la desconcentración de las funciones, manteniéndose el viejo espíritu centralista con la singular excepción de Navarra.

Respecto de Navarra, la Disposición Final Primera Dos, confirmó el Régimen Foral en la materia, refiriendo a los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica, que sustituyeron a la Enseñanza Primaria. Por lo demás, la novedad que supuso el sistema educativo le afectó a Navarra al igual que a las demás provincias de España.

Una vez aprobada la Ley, su desarrollo se llevó a cabo mediante las oportunas disposiciones reglamentarias. No obstante las referencias a los hechos regionales que se contenían en la Ley, apenas existió desarrollo reglamentario sobre ellas. El desarrollo, pues, se redujo básicamente a dos extremos: la incorporación de las lenguas nativas diferentes del castellano, y el respeto al Régimen Foral de Navarra en la materia.

El desarrollo de la incorporación a la Educación Preescolar y Educación General Básica de lo que la ley denominaba la lengua nativa, se realizó mediante el decreto de 30 de mayo de 1975, sobre el aprendizaje y el cultivo de la lengua vernácula. Este Decreto, contrastaba con las expectativas que había creado el texto de la Ley General de Educación y pudo inducir a errores.

Por su parte, el desarrollo del régimen vigente de Navarra que hizo dicha Ley, se fraguó en el Decreto de 30 de noviembre de 1972, que adecuaba las competencias de Navarra, a lo que la nueva Ley marcó.

Pese al centralismo de la Administración estatal en aquellos momentos, que mantenía una postura *minimalista* en cuanto a otorgar facultades a Navarra, la Diputación Foral aprovechó la situación legal que le brindaba la Ley General de Educación para solicitar un desarrollo *maximalista*. Las negociaciones entre el Estado y Navarra concluyeron con el acuerdo plasmado en el Decreto 3365/72, de 30 de noviembre.

Este acuerdo se logró nuevamente por vía de pacto, como quedó expresamente reflejado en su preámbulo, aunque el Consejo de Estado se negó a reconocerlo. Por su parte, el articulado del Decreto, fijó las diversas facultades de las que gozaría Navarra en materia educativa.

RESUMEN

Esta investigación, pretende la búsqueda de la repercusión que la Ley General de Educación tuvo en la política educativa de Navarra. Dicha Ley supuso una tímida apertura dentro de un régimen monolítico y centralizado, que se puso de manifiesto en la enunciación de dos principios: el reconocimiento de la existencia de peculiaridades regionales, y en el respeto al régimen foral de Navarra en la materia.

El primer principio no tuvo desarrollo reglamentario y el segundo se concretó en un decreto pactado entre la Diputación Foral y el Ministerio de Educación del Estado, por medio del cual, se especificaron las singularidades del régimen privativo de Navarra en materia de enseñanza primaria.

ABSTRACT

This investigation, tries to the search of the repercussion than the Education General Law had in the educational policy of Navarre. This Law meant an small opening in a monolithic and centralised government and it had two principles: the recognition of regional peculiarities; and the respect to the Navarrese Regional Law Code in the matter.

The first principle had no reglamentary development; and the second was concentered in a government Decree, pacted between the government of Navarre and the Spanish government. In this government Decree this singularities of the Navarrese Regional Law Code in primary teaching were described.