

**REGIMEN DE LA EDUCACION Y FUERO DE LA LEY 1841
AL AMEJORAMIENTO DE 1982**

JUAN ANDRES CIORDIA SEGURA

Como es sabido la ley de Fueros de 16 de agosto de 1841 no contiene mención alguna de la Instrucción Pública.

«Ni en sus preceptos —dice Luis OROZ en su espléndido comentario al régimen de la Instrucción Primaria en Navarra— ni en sus antecedentes legales, ni en las gestiones que precedieron a su promulgación, encontramos indicación alguna que se refiera directamente al régimen de la enseñanza, sobre el cual se guarda el más absoluto silencio». (1)

Mutismo en verdad sorprendentemente. Ya en el siglo anterior las Cortes del Reino habían dictado importantes disposiciones encaminadas a generalizar y mejorar la educación, no sólo de los niños, sino también de las niñas. «Que nadie que no estuviere examinado y aprobado por maestro y tenga el título del Real y Supremo Consejo, pueda enseñar», ordenó la ley 41 de las Cortes de 1780 y 1781; y también, «que en todos los pueblos deberá ponerse maestra o Maestros asalariados» y, en fin, «como de nada sirve el tener buenos Maestros, si no hay concurso de niños en las Escuelas... en adelante en todos los pueblos donde hubiere Maestro y Escuela abierta, deban todos los niños concurrir a ella desde la edad de cinco años cumplidos hasta la de doce, también cumplidos, bajo la pena de... dos reales por cada vez que faltasen sin causa legítima», o de un real de plata, si de niñas se tratara. Obligación ésta de asistir a la escuela con la que Navarra se adelanta en casi ochenta años al Estado.

Pero habían sido las últimas Cortes, las de 1828-29, las que habían ordenado con indiscutible acierto todo lo concerniente a «primera educación de la niñez». La célebre ley 22 dispuso el establecimiento en la capital del Reino de una «Junta Superior de educación de los niños de ambos sexos» con el encargo concreto e inmediato de «formar un reglamento uniforme para la dirección metódica de todas las escuelas de primeras letras de Navarra» y el mandato general de ocuparse «de todo cuanto conduzca y tenga relación con la enseñanza y educación pública». Mandaba también esta ley que en los de-

(1) OROZ Luis: Legislación Administrativa de Navarra. Pamplona 1923

más pueblos del Reino se erigieran Juntas Subalternas, subordinadas a la Superior, que corran con la dirección y cuidado de las escuelas.

Saludables providencias que no cayeron en saco roto. Constituyóse de inmediato en Pamplona la Junta Superior y, en la mayoría de los pueblos, Juntas Subalternas. La Junta Superior se aplicó en celo a la tarea encomendada y el 26 de Marzo de 1831 era aprobado y entraba en vigor el Reglamento General para las escuelas de primeras letras del Reino de Navarra, «tan completo y práctico —comenta el propio OROZ— que bien quisiéramos verlo aplicado en nuestros días» (OROZ escribe en 1923). (2)

Resultaba así absolutamente falsa la afirmación del Gobierno en el preámbulo de una R.O. de 1883 de que «la primera enseñanza constituye un organismo muy posterior en tiempo a las disposiciones contenidas en la antigua legislación foral de Navarra». (3) Navarra contaba con una completísima y acabada ordenación. y organización de la instrucción pública primaria cuando en 1833 se inicia la primera guerra carlista y con ella el desmantelamiento de las instituciones propias del Reino.

Sin embargo, nada dice de ella la ley de 1841. ¿Puede deducirse de este silencio, pregunta OROZ (4), que Navarra quedó sometida en cuanto a la enseñanza al régimen común? Y responde, «de ninguna manera... si la ley citada pasó en silencio cuanto se refiere a la enseñanza fue porque sus autores estimaron que la modificación del régimen foral en este punto no era indispensable ni se hallaba en oposición con el principio de unidad constitucional que se pretendía salvar, quedando por tanto dicho régimen implícitamente confirmado y subsistente en toda su integridad».

Con toda seguridad la pregunta y la respuesta de OROZ a la cuestión del régimen de la instrucción pública de Navarra, son jurídicamente irreprochables. Si según la ley de 1839, la modificación que debía introducirse en los fueros era únicamente la indispensable para hacerlos compatibles con la unidad constitucional, no parece que dicha unidad hubiera de resentirse por el estado más o menos descentralizado de la enseñanza. En los Estados Unidos y en Alemania la práctica totalidad de las competencias en materia de educación corresponde a los Estados o a los Länder, sin que por ello sufran menoscabo los intereses nacionales, ni la unidad nacional de dichos países.

Pero la cuestión a la que yo quiero dedicar ahora esta breve reflexión no es tanto la de dilucidar si Navarra «debió» quedar sometida al régimen común en cuanto a instrucción pública, cuanto si quedó efectivamente sometida; si ese régimen se aplicó en el territorio foral a partir de 1841. Y la respuesta es afirmativa. No ya en 1841, sino desde 1838 la política educativa navarra comienza a discurrir decididamente por los cauces generales.

(2) Op. cit. pág. 1029

(3) R.O. de 20 de abril de 1883

(4) Op. cit. pág. 1033

LA REFORMA EDUCATIVA NAVARRA DE 1828-31 Y LA POLITICA EDUCATIVA ESPAÑOLA

La incorporación de Navarra en aquellas fechas a los cauces comunes en materia de instrucción pública no significa, ni mucho menos, que, con anterioridad, no se hubieran producido ya importantes aproximaciones.

El espíritu ilustrado que impregna la política educativa española que precede y sigue a la Constitución de Cádiz, se percibe también con toda claridad en las citadas leyes navarras 41 y 22 y en el Reglamento de 1831. Una ilustración que profesa el convencimiento de que la instrucción de los ciudadanos es, como dirá JOVELLANOS (5), «el primer origen de la prosperidad social», pero que a diferencia de la ilustración francesa no ha roto amarraz con la tradición religioso-católica del pueblo. La educación de los niños, se repite en el preámbulo de esos textos legales, es «vasa y fundamento de la Religión y de la República», «base fundamental de la prosperidad de los Estados y cimiento de las virtudes del hombre en sociedad», «manantial de las virtudes y vasa precisa para todo ramo de ilustración».

Asimismo el espíritu centralizador y uniformista que informa las disposiciones de la Constitución de 1812 sobre Instrucción Pública y que hace también suyo el absolutismo fernandino a partir de 1823, no estará menos presente en la obra legislativa de las Cortes navarras de 1828-29. La Constitución de Cádiz había ordenado que hubiera un plan general y uniforme de enseñanza para todo el reino y encomendado a una Dirección General de Estudios la inspección o gobierno de la enseñanza pública (6). Por su parte y siguiendo idéntica trayectoria, la ley 22 mandaba establecer una junta superior de educación y formar un Reglamento uniforme para todas las escuelas de primeras letras de Navarra.

Y todavía es más patente el influjo de la política educativa central en este reglamento general de escuelas elaborado por la Junta Superior en 1831 que, como ha constatado puntualmente Reyes BERRUEZO (7), reproduce en buena parte, de forma literal, el Plan y Reglamento de escuelas de primeras letras dictado por Fernando VII bajo la firma de CALOMARDE el 16 de febrero de 1825. Esta falta de originalidad del reglamento navarro no merece un ápice la perfección y el buen sentido de sus disposiciones —la calidad del modelo será reconocida por los propios liberales (8)— pero mues-

(5) JOVELLANOS, Melchor: Memoria sobre Educación Pública. Puede verse en «Historia de la Educación en España» MEC, Madrid, 1979, tomo 1, pág. 216 y ss.

(6) arts. 368 y 369 de la Constitución de 1812

(7) BERRUEZO M.^a Reyes: La Junta Superior de Educación del Reino de Navarra. 1829-1836. Tesina de licenciatura, Inédita.

(8) GIL DE ZARATE, escribe del Reglamento de Calomarde que «examinando con imparcialidad no puede menos de merecer grandes elogios, no existiendo acaso a la sazón en la mayor parte de las naciones de Europa otro que lo aventajase de bondad». (Gil de Zárate, A. : De la Instrucción Pública en España, Madrid 1855, tomo I, pág. 246).

tra muy bien hasta qué punto en los años que preceden ala disolución de Navarra como Reino, la acción de los poderes públicos centrales y forales en materia de instrucción pública, se orienta por los mismos derroteros.

LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES DEL REINO Y LA INSTRUCCION PUBLICA

Como es sabido el 6 de septiembre de 1836 celebró la Diputación del Reino su última sesión. Al día siguiente se instala la «Comisión Provincial Sustituyente» y un mes más tarde, el 6 de octubre, tomaba posesión la Diputación Provincial. Pocos meses antes habían desaparecido la Cámara de Comptos Reales, el Consejo Real, el Tribunal de la Real Corte. Navarra era privada así de su condición de Reino y reducida a la de mera provincia, de acuerdo con la organización administrativa prevista por la Constitución de 1812 cuya vigencia se restablecía tras el motín de la Granja.

¿Cómo y en qué medida esta transformación política y jurídica substancial de Navarra influye en su régimen de enseñanza?

No se conoce resolución formal y expresa por la que fuera suprimida la Junta Superior de Educación. Su decadencia, dice M.^a Esther GUIBERT (9), fue paulatina y marchó paralela con la del Reino. Sin embargo, como ha revelado su libro de actas recuperado en fecha reciente, la Junta Superior como tal, es decir, el órgano rector supremo de la primera enseñanza del Reino de Navarra, celebró su última sesión el 22 de agosto de 1836. El acta siguiente consignada en este libro es de 4 de octubre de 1838 y acredita la constitución en esa fecha de la Comisión Provincial de Instrucción Primaria, órgano de la Administración educativa del Estado, que se instala en Pamplona, al igual que en el resto de las capitales de provincia de España, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 28 de la ley SOMERUELOS de 21 de julio de 1838.

La Junta Superior de Educación quedó extinguida en el momento mismo en que fue cesada la Diputación del Reino. La Comisión Provincial que la sustituye, pese a las apariencias —las competencias que asume, los miembros que la componen y aún en el mismo libro de actas en el que deja constancia de su actividad— no puede ser confundida, como ocurrirá en alguna ocasión, con aquella. Y no habla muy alto de la sensibilidad foral de los liberales navarros que tomaron parte activa en el proceso, el que con los despojos de una institución privativa como la Junta Superior —su libro de actas— se vistiera la nueva criatura, hija del Poder Central.

Desaparecida la Junta Superior, el gobierno y la administración de la instrucción pública entre 1836 y 1838 pasó a ser ejercido directamente por la Diputación Provincial y por el Virrey, convertido ahora en Jefe Político y a

(9) GUIBERT, M.^a Esther: Historia de la Escuela Normal de Navarra (1831-1931). Institución Príncipe de Viana, Pamplona 1983, pág. 20.

quien la reforma administrativa de Javier de Burgos otorga importantes atribuciones en la materia. A partir de octubre de 1838 será la Comisión Provincial, junto con las Comisiones Locales (que sustituyen a las Juntas Subalternas y se establecen en los pueblos donde la guerra lo permite), es decir, la Administración del Estado, la que tome a su cargo la principal responsabilidad. Como señala M.^a E. GUIBERT (10) la expedición de títulos a los maestros, los exámenes para su obtención, la determinación de los libros de texto para las escuelas, pasarán a ser controlados por la Comisión Provincial la cual promoverá en 1840, al amparo de la normativa general, la creación de la Escuela Normal de Maestros de Instrucción Primaria de Navarra. Un centro que, como la propia Comisión, surgía de las cenizas de una institución privativa similar: las Escuelas Normales de Primeras Letras creadas por la Junta Superior.

Cree, no obstante, Luis OROZ (11) que continuó rigiendo en Navarra, incluso después de 1841, el Reglamento de 1831. Es posible que así sucediera hasta 1838, dada la identidad sustancial entre este reglamento y el de Calomarde (vigente por aquellas fechas) y la confusión generada por la guerra y la batalla política. Pero es más que dudosa la pervivencia de la norma foral una vez que se ponen en marcha los dispositivos ideados por la ley de 21 de julio y su minucioso reglamento de 26 de noviembre de 1838.

EL REGIMEN DE ENSEÑANZA EN NAVARRA DE 1841 A 1857

La entrada en vigor de la Ley de Fueros, con su silencio en materia de Instrucción Pública, no traerá cambios en el régimen de la misma. Si acaso, lo que se produce, es una consolidación del proceso centralizador.

Así la creación en 1845 del Instituto de Segunda enseñanza en Pamplona tendrá lugar en virtud de una resolución de la Administración del Estado en la que, entre otras cosas, se manda observar en este centro «con la mayor puntualidad las disposiciones contenidas en el Plan de Estudios y Reglamento vigente para todos los establecimientos públicos». Y en el mismo marco de la legislación general será fundada en 1847 la Escuela Normal de Maestros.

¿No conserva Navarra ninguna competencia educativa propia? Sí: la potestad financiera, la facultad, si así puede llamarse, como dice también OROZ (12), de pagar. La Diputación carga con el déficit de las Escuelas Normales y del Instituto de Bachillerato y los Ayuntamientos con el de las escuelas de primera enseñanza.

Cierto que otro tanto sucede en las demás provincias españolas en las que ellas mismas y los pueblos soportan el gasto de la primera y segunda en-

(10) op. cit. pág. 19

(11) op. cit. pág. 1034

(12) op. cit. pág. 1037

señanza públicas. La singularidad de Navarra reside en la autonomía financiera que la ley de 1841 reconoce a su Diputación y a sus Ayuntamientos y que excluye, en el ámbito económico, toda ingerencia del Estado.

No faltarán conatos de contrafuero en este último reducto del fuero de enseñanza, contra los que la Diputación reaccionará puntualmente. En 1846, ante la pretensión de la Dirección General de Instrucción Pública de controlar los presupuestos de la Escuela Normal de Navarra, la Diputación protestará con energía y recordará «la absoluta libertad que la Diputación y los Ayuntamientos de Navarra tienen de disponer de sus fondos». Pero al propio tiempo, la Corporación provincial reconocerá la aplicabilidad de las disposiciones generales adoptadas para las Escuelas Normales, *«en lo que toca al modo y sistema de enseñanza»*...

También será competencia municipal hasta 1857 el nombramiento de maestros para las escuelas públicas. Pero tampoco se trata de una atribución específica y privativa de los Ayuntamientos navarros, sino una competencia general que la ley de 1838 (13), siguiendo el criterio expuesto por QUINTANA en su célebre Informe de 1813 (14), reconoce a todos los Ayuntamientos del país.

Con la Promulgación de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, el régimen para el nombramiento de maestros pasará a convertirse en el contencioso principal y casi único de Navarra con el Estado en materia de educación.

NAVARRA Y LA LEY DE MOYANO DE 1857

No voy a entrar en las vicisitudes de un conflicto que es sobradamente conocido. La Ley de Moyano, cumbre del centralismo educativo liberal, reproduce la ley de SOMERUELOS salvo en un punto importante: en lo sucesivo los maestros ya no serán nombrados por los Ayuntamientos, sino por órganos de la Administración del Estado (el Rector de la Universidad del Distrito, la Dirección General de Instrucción Pública o el Ministerio de Fomento, según la categoría económica de la escuela).

La Diputación, en sesión el 4 de febrero de 1858, declara que el art. 182 de la Ley de Instrucción Pública «no tiene fuerza de ley ni aplicación en esta

(13) art. 23 de la Ley de Instrucción Primaria de 21 de julio de 1838.

(14) «En cuanto a la elección y separación de estos profesores (los maestros de primera enseñanza) no cabe duda que.. corresponde a los Ayuntamientos.. Puede considerarse este encargo como un ministerio de confianza que no puede ni deber ser desempeñado sino por los hombres agradables a la muchedumbre que los emplea. es preciso dejar su elección a la mayor libertad posible». (QUINTANA, Manuel: Informe de la Junta Central creada por la Regencia para proponer el arreglo de los diversos ramos de la Instrucción pública.

Puede verse en «Historia de la Educación en España», citada más arriba, tomo I, págs. 373 y ss)

provincia», comenzando así una batalla que se prolongará por espacio de sesenta años y que se saldará al fin en 1914 y 1918 con el triunfo de las pretensiones de Navarra. En adelante los maestros se nombrarán a propuesta de los Ayuntamientos respectivos. Una interesante peculiaridad del régimen escolar de Navarra que todavía sobrevive.

En todo lo demás la ley de Moyano se aplicó a Navarra, que quedó asimilada así en cuanto a instrucción pública al resto de España. Un hecho más que discutible, a tenor de la naturaleza del arreglo foral de 1839-1841, pero un hecho cierto que la propia Diputación pareció acatar entre resignada y convencida.

«...Condición es de todas las leyes e instituciones humanas —dice la Corporación en la sesión citada del 4 de febrero de 1858— que se cambien y reformen por efectos de acontecimientos que sobreviven y *que es forzoso y a veces conveniente aceptar*. Todo nuestro antiguo sistema legal del que formaba parte la ley de educación primaria (se refiere a la ley 22 de las últimas Cortes del Reino) se modificó con indisputables ventajas para el país en la célebre ley de 16 de agosto de 1841. En esta se reservan a los Ayuntamientos las atribuciones consignadas en su legislación oficial; en todo lo demás quedan sujetos a la ley general, y *he aquí explicada la razón por la que se han admitido las Leyes y los reglamentos generales* de instrucción pública...».

HACIA EL AMEJORAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS

El 11 de agosto de 1936, es decir, a los pocos días de iniciarse la guerra civil, la Diputación acuerda restablecer la Junta Superior de Educación de Navarra a fin de «restaurar con toda su integridad el régimen foral en todo cuanto afecta a la organización y régimen de la enseñanza primaria de Navarra».

Sin embargo, concluida la guerra, el nuevo Estado surgido de la misma, reducirá a límites muy modestos tan ambiciosos propósitos. No sólo los pueblos conservan su derecho de propuesta para el nombramiento de sus maestros, sino que la Junta Superior, órgano foral, es reconocido por el Estado para el ejercicio en Navarra de las funciones que en otras provincias están atribuidas a las Juntas Provinciales. Y en las mismas normas generales —en la ley de Enseñanza Primaria de 1945, y en su texto refundido de 1967, en el Estatuto de Magisterio de 1967, y en la Ley General de Educación de 1970— se hace expreso reconocimiento del régimen privativo de Navarra respecto de la Enseñanza Primaria o de la Educación General Básica.

El proceso reintegrador cobrará un nuevo impulso con la Constitución vigente y el Mejoramiento del Fuero formalizado con rango y carácter de ley orgánica el 10 de agosto de 1982.

Según el art. 47 del Amejoramiento, Navarra tiene *competencia plena* para la regulación y administración de la enseñanza en todos sus niveles, grados y modalidades. No sólo pues en el nivel de primaria —que es, como hemos visto, donde se sitúa históricamente el problema— sino en todos. El avance resulta, por tanto, al menos en el terreno de las declaraciones formales, espectacular.

Queda por ver en qué se traduce realmente esa competencia plena que, según el propio Amejoramiento, tiene el límite de las atribuciones del Estado. Es decir, una competencia «plena» que comienza por no ser tal, pues el Estado se reserva muchas facultades, tantas que, podría llegar a vaciar de contenido la norma foral. La reciente Ley Orgánica sobre el Derecho a la Educación, la famosa y polémica LODE, con su minuciosa ordenación de los centros no universitarios, ofrece una significativa muestra de este riesgo.

Pero todavía es pronto para adelantar juicios. Quedan por desarrollar importantes aspectos del sistema educativo y el proceso efectivo de reintegración y transferencia de servicios y funciones no ha comenzado aún. Habrá que esperar, por tanto unos años más para hacer el balance.