

AMEJORAMIENTO DEL FUERO Y DESARROLLO EDUCATIVO: UN BINOMIO DE ÉXITO

Román FELONES MORRÁS
felonesroman@gmail.com

EL CONTEXTO POLÍTICO-EDUCATIVO Y SU COYUNTURA

España vivió a partir de 1975, año de la muerte de Franco, un periodo de especial efervescencia política –la Transición–, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1978.

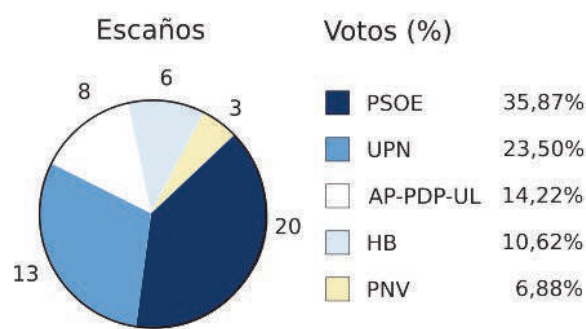
Uno de los grandes éxitos de esta etapa fue el consenso entre la derecha y la izquierda en torno a la Carta Magna. Ahora bien, este acuerdo básico requirió un gran esfuerzo, especialmente cuando hubo que regular derechos con una gran carga ideológica como los educativos. En este sentido, el artículo más relevante es el 27. En palabras de Manuel de Puelles, “*deviene un texto fundamental ya que alberga la orientación política del sistema educativo, los grandes principios ideológicos que se aceptan por todos como valores básicos a aplicar, aun cuando después las políticas educativas de los distintos grupos políticos tiendan a acentuar más unas líneas ideológicas que otras*”. El artículo 27, un difícil equilibrio entre los principios de igualdad y libertad, fue objeto de desarrollo normativo en los años siguientes.

En agosto de 1983 se aprueba la Ley de Reforma Universitaria (LRU), y en marzo de 1984, la Ley Reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

LA LEY DEL AMEJORAMIENTO Y SUS PREVISIONES EDUCATIVAS

En el ámbito educativo, los artículos fundamentales recogidos en la Ley del Amejoramiento son dos, el 9º y el 47. El artículo 9 señala: “1.- El castellano es la lengua oficial de Navarra; 2.- El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua”.

Por otro lado, el artículo 47 establece: “*Es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía*”.



Elecciones forales de 1983.

LAS PRIORIDADES EDUCATIVAS DEL NUEVO GOBIERNO

Las elecciones forales de 1983 dieron el triunfo al PSOE con 20 escaños, seguido de UPN con 13. El resto de los escaños hasta cincuenta se los repartieron AP-PDP-UL (8), HB (6) y PNV (3). En 1984, el gobierno foral presidido por Gabriel Urralburu comprometió tres grandes proyectos: la regulación de la enseñanza del euskera, la creación de la Universidad Pública de Navarra y la asunción de las transferencias en materia educativa, de acuerdo con el artículo 47 de la LORAFNA.

LA LEY FORAL DEL VASCUENCE

El asunto trascendía los límites de lo educativo, ya que, además de ordenar la enseñanza en esta lengua, era preciso determinar las zonas vascoparlantes y regular el uso oficial de la misma. Con dos dificultades añadidas: que su aprobación



Biblioteca de la Universidad Pública de Navarra (UPNA).

De nuevo, el Amejoramiento había hecho posible una situación inédita. Por primera vez, un parlamento regional, el Parlamento o Cortes de Navarra, aprobaba la creación de una universidad pública, iniciativa legislativa que hasta entonces quedaba reservada al Congreso de los Diputados.

exigía mayoría absoluta de la Cámara por ser una ley de desarrollo del Amejoramiento, y que lo legislado debería ejecutarlo el Ministerio de Educación, ya que las transferencias educativas estaban sin asumir todavía. La ley fue aprobada con un total de 29 votos, pertenecientes a socialistas, moderados, populares y grupo mixto; votaron en contra los 3 parlamentarios de EA; se abstuvieron los 11 de UPN y no estuvieron presentes en la votación los 6 parlamentarios de HB. La ley, inicialmente pactada con los nacionalistas moderados, salió adelante con los votos del centro-derecha.

Es preciso subrayar la novedad que supuso para el propio Ministerio de Educación que una ley procedente de la Comunidad Foral de Navarra, en virtud de lo previsto en el artículo 47 del Amejoramiento, fuera de obligado cumplimiento para la administración del Estado

UNA DEMANDA HISTÓRICA: LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Desde el punto de vista histórico, la relación de Navarra con el proyecto universitario público fue la de una permanente frustración. La creación de la Universidad de Navarra, permitió a un buen número de navarros el acceso a los estudios universitarios. Pero, aunque palió la necesidad, no solventó el deseo histórico de dotar de una universidad pública al territorio. La ley Foral 81/1987 de creación de la Universidad Pública de Navarra fue aprobada por el Parlamento el 21 de abril de 1987 con el apoyo de los grupos socialista, moderado y nacionalistas y las reticencias de los regionalistas y populares.

LA ASUNCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EDUCATIVAS

Aunque fue un compromiso claro de Navarra, el coste económico que suponía obligó a retrasar los plazos y a avanzar con suma prudencia. En 1986, se elaboró un voluminoso dossier que cifraba el costo de las mismas en 5.440 millones de pesetas, de las cuales 5.276 correspondían a enseñanzas no universitarias y 164 a enseñanzas universitarias. El personal a transferir ascendía a 3.241 docentes y 189 no docentes, distribuidos en 214 centros y las unidades administrativas de la dirección provincial del Ministerio de Educación.

A finales de año, la Sala Tercera del Tribunal Supremo sentenció que los profesores tenían derecho a la integración en los niveles y grados funcionariales propios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El Gobierno evaluó el sobrecoste en unos 3.500 millones de pesetas, pasando el coste efectivo de 6.900 a 10.400 millones aproximadamente. En febrero de 1987, la Administración Foral decidió interponer un recurso de revisión contra la sentencia dictada por el Tribunal Supremo y, hasta tanto se conociera el resultado del recurso, paralizar las transferencias de Educación a Navarra.

UNA POLÍTICA EDUCATIVA Y DOS ADMINISTRACIONES

Aunque el Amejoramiento reconocía a la Comunidad competencia plena en materia educativa y, por tanto, capacidad para legislar, la gestión ordinaria de los asuntos correspondía básicamente a la dirección provincial del ministerio

Gobierno de Navarra presidido por Gabriel Urralburu (1983-87).



PREGÓN
Suplemento - sep. 2022

40º aniversario 1982 - 2022

71

hasta tanto no se transfiriera a Navarra la gestión de los servicios.

Este potencial foco de conflicto se encauzó gracias a una estrecha colaboración entre ambas administraciones y sus responsables. Un ejemplo de esta colaboración lo constituyó el acuerdo para la aplicación de la Ley del Euskera en centros dependientes del ministerio. De esta manera se cumplía lo señalado en el Decreto Foral 159/1988, que regulaba la incorporación del euskera al sistema educativo, de acuerdo con el Ministerio de Educación y Ciencia para hacer efectivas las previsiones relativas a servicios y medios de titularidad estatal.



EL COMPLEJO PROCESO DE LA ASUNCIÓN DE TRANSFERENCIAS

En marzo de 1988, y previo acuerdo con el Gobierno de España, el presidente del Gobierno de Navarra anunció que la culminación del proceso de transferencias coincidiría con el acuerdo entre el Estado y la Comunidad Foral sobre el Convenio Económico. Se antepone el plan de inversiones a la asunción de las transferencias educativas y sanitarias, y éstas se retrasaban indefinidamente.

Llegado a este punto, y pasados 35 años, creo poder contar algunos pormenores de una negociación poco conocida y muy favorable a los intereses de Navarra. El Gobierno de España presionaba insistentemente para negociar un nuevo Convenio Económico que actualizara la aportación de Navarra al Estado. Esto suponía, además, dejar de pagar los casi 11.000 millones anuales correspondientes al coste de personal del ministerio en Navarra. Dada esta situación, el ministerio no consideraba tampoco oportuno financiar la construcción de la UPNA, prometida en parte.

La presencia de Carlos Solchaga al frente del Ministerio de Economía y Hacienda y la buena

relación existente con el presidente y vicepresidente navarros, ayudó a encontrar una solución de compromiso, que resultó muy favorable a los intereses de Navarra. La renovación del Convenio Económico se pospuso dos años, al igual que las transferencias, -lo que en la práctica supuso disponer de 22.000 millones de pesetas para realizar una inversión extraordinaria en centros educativos y programas-, y Navarra financiaría a su costa la universidad que había creado su propio Parlamento. Visto con la perspectiva de los años, una medida prudente y un acierto indudable. El retraso de dos años supuso un ahorro de 22.000 millones de pesetas que compensó sobradamente la inversión en la UPNA, con un coste inicial estimado de 15.000 millones de pesetas.

En enero de 1990 se comenzó a actualizar el texto que se había elaborado en 1986 para el traspaso de los servicios educativos del ministerio a Navarra. Finalmente, el 30 de julio se aprobó el proyecto de decreto por el que se traspasaban a Navarra las funciones y servicios en materia de enseñanza. El coste efectivo total fue de 16.536 millones de pesetas, de los que 10.813 correspondían a personal.

La nueva administración educativa de Navarra inició su andadura el 1 de septiembre de 1990. Contaba con 5.213 personas, de las que 4.636 eran docentes y 577 no docentes. Era el resultado de la unión de los 4.001 funcionarios y contratados transferidos con los 1.212 funcionarios y contratados dependientes de la administración foral. La



Además de la gestión educativa ordinaria, llevada adelante por dos administraciones –la central y la foral–, el periodo viene caracterizado por la consecución de los tres grandes objetivos previstos. Los dos primeros, la ley del euskera y la creación de la Universidad Pública de Navarra, en la primera legislatura. El tercero, la asunción de las transferencias, con un retraso de varios años, permitió, como contrapartida, unas fuertes inversiones en todos los niveles educativos que difícilmente hubieran podido efectuarse con las transferencias asumidas.

previsión del Amejoramiento se había hecho realidad.

Aunque no directamente relacionado con el Amejoramiento, la legislatura 1987-1991 conoció otro acontecimiento fundamental en materia educativa: el acuerdo global entre el PSN y UPN, que, si no de iure, constituyó de facto un pacto educativo en toda regla. Ello permitió financiar adecuadamente la UPNA, consolidar de forma satisfactoria la enseñanza pública y financiar toda la enseñanza concertada desde los tres a los dieciocho años, iniciando una etapa que, con algunas variables, se ha mantenido hasta el presente.

CONCLUSIÓN

Los casi ocho años analizados, de 1982 a 1990, constituyen una época de cambios sustanciales en materia de educación, cuyo balance podría ser el siguiente:

Desde el punto de vista cuantitativo, el carácter prioritario concedido a la educación en esta etapa se plasmó en un crecimiento presupuestario que multiplicó por 10 las cifras de partida del presupuesto foral, pasando de 3.717 millones en 1984 a 40.837 en 1991, incluidos cultura y deporte. Ello permitió acometer un ambicioso programa de mejora cuantitativa y cualitativa en el ámbito de la enseñanza que situó a Navarra en niveles de gasto educativo sustancialmente superiores a la media nacional y próxima a parámetros europeos.

Prueba de la fortaleza del autogobierno propiciado por la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que en materia educativa es incuestionable, es que el liderazgo político de toda la etapa correspondió al Gobierno de Navarra, aunque la gestión ordinaria la desarrollara el Gobierno de España. Esto fue posible gracias a una estrecha colaboración mantenida a lo largo de los años, propiciada por la sintonía política y personal de los equipos de ambas administraciones.

El proceso de asunción de transferencias, realizado en un clima de mutuo acuerdo y colaboración, fue calificado muy positivamente por parte de la administración del Estado, hasta el punto de ser puesto como referencia para el resto de Comunidades Autónomas que llevaron a cabo el proceso en los años siguientes.

La mejora cuantitativa de la educación no fue acompañada de similares esfuerzos en el ámbito cualitativo. Cabe observar un cierto desequilibrio entre los recursos invertidos y los logros alcanzados, medidos estos en parámetros de calidad educativa, difícilmente evaluables, pero a los que es preciso aspirar como tendencia. **PREGÓN**

El autor es Licenciado en Historia y Doctor en Ciencias de la Educación. Ha sido Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra (1984-91).