

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 71/1 enero-junio 2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7112023>

ESTUDIOS

A VUELTAS CON LA UNIVERSALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. EL CASO DE LA DOCENCIA SEMIPRESENCIAL EN LA EDUCACIÓN A DISTANCIA: PROFESORES TUTORES EN LA UNED

*The universalization of the right to Higher Education.
The case of the blending learning education:
Teacher-Tutor in UNED*

Jorge Alguacil González-Aurioles
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

<https://doi.org/10.18543/ed.2789>

Recibido: 08.02.2023

Aceptado: 13.06.2023

Publicado en línea: junio 2023

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 71/1, enero-junio 2023

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

A VUELTAS CON LA UNIVERSALIZACIÓN DEL
DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.
EL CASO DE LA DOCENCIA SEMIPRESENCIAL
EN LA EDUCACIÓN A DISTANCIA: PROFESORES
TUTORES EN LA UNED¹

*The universalization of the right to Higher Education.
The case of the blending learning education:
Teacher-Tutor in UNED*

Jorge Alguacil González-Aurioles
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

<https://doi.org/10.18543/ed.2789>

Recibido: 08.02.2023

Aceptado: 13.06.2023

Publicado en línea: junio 2023

Resumen

La educación semipresencial, que desde un primer momento oferta la UNED, procura contribuir a hacer efectivo, en toda España, al menos parcialmente, el derecho a la enseñanza superior universitaria; de la mejor o peor regulación de esta forma de transmisión del conocimiento dependerá, en buena lógica, la realización efectiva de tal derecho. Se estudia así la forma de organización de esta Universidad, particularmente la regulación de la figura del Profesor Tutor, docente específico de esta Universidad, clave para asegurar este modelo de enseñanza. Los problemas que

¹ Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación PID2020-113929GB-I00, sobre los límites de la autonomía de las Universidades Públicas, que se desarrolla entre el 1/09/2021 y el 31/08/2025, y cuyos investigadores principales son los Prof. Dres. D. Francisco Javier Matía Portilla y D. Luis Delgado del Rincón

derivan históricamente de la regulación de esta figura se acrecientan con motivo de la adhesión de España al Espacio Europeo de Educación Superior, pues este proceso revaloriza aun más la función tutorial. De las posibles soluciones al problema, parciales, y generales, cabe extraer ciertas conclusiones.

Palabras clave

Educación semipresencial, Profesor Tutor, Espacio Europeo de Educación Superior, soluciones parciales y generales.

Abstract

Blended learning education, which from the very first beginning was part of UNED's offer, seeks to fulfill the right to Higher Education throughout Spain. The effective achievement of this right depends on the better or worse regulation of this way of transmission of knowledge. Therefore, it is studied the way in which this University is organized, particularly the regulation of the figure of the Teacher-Tutor, a specific teacher of this University, key to ensure this teaching model. Historical problems derived from the regulation of this figure increases after Spain entrance to the European Space for Higher Education, as this process revalues the tutorial function even more. Certain conclusions can be drawn from the possible partial and general solutions to the problem.

Keywords

Blended learning, Teacher-Tutor, European Space for Higher Education, general and partial solutions.

Sumario: I. DERECHOS FUNDAMENTALES, EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSIDAD A DISTANCIA. II. EL PROBLEMA. III. EL CONTEXTO QUE ACENTÚA EL PROBLEMA. IV. HACIA EL PLANTEAMIENTO DE SOLUCIONES. 1. La laboralización de algunos colectivos de Profesores Tutores. 2. El reconocimiento de la función tutorial en la ley orgánica de desarrollo de la educación superior en España, la reforma del Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, y un soporte material económico para ello. V. A MODO DE BREVES CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. DERECHOS FUNDAMENTALES, EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSIDAD A DISTANCIA

Como es conocido, la Ilustración y las revoluciones liberales (inglesa, francesa y americana) sustentan el nacimiento de los derechos fundamentales. Y el tránsito, al menos en el continente europeo, del Estado liberal al Estado social, determina que estos no sólo se conciben como derechos que aseguran un ámbito de libertad individual y social, en el que no cabe la intromisión de los poderes públicos; son a su vez principios objetivos que marcan la actuación del propio Estado.

En primer lugar, y como nos ha explicado magistralmente la mejor doctrina alemana, necesitan en mayor o menor grado de un desarrollo por el ordenamiento jurídico; Hesse lo deja muy claro (2001:102): «para que la situación jurídica regulada como derecho fundamental se torne real y efectiva en el seno de la Sociedad, se hace necesario no solamente establecer regulaciones materiales más minuciosas, sino también poner en pie formas de organización y procedimiento». Pero es que además, la configuración de este nuevo Estado social da cobertura jurídica a la demanda de que este intervenga en la «libertad» natural de los ciudadanos asegurando a todos unas condiciones mínimas materiales que les permita el ejercicio de los propios derechos, da cobertura así a una cierta universalización de los derechos; el artículo 9.2 CE lo expresa de manera inequívoca.

El Derecho de la Administración, el Derecho administrativo, pasa a ser concebido así a modo de concreción del Derecho constitucional y en particular de los derechos fundamentales que éste proclama, la organización de aquélla se configura como un aparato claramente al servicio de la mejor prestación y cumplimiento de los derechos fundamentales. Los problemas y conflictos que pretende regular y ponderar pueden incidir pues de manera clara en la propia realización de los derechos fundamentales. Un claro ejemplo de ello podemos contemplarlo en el caso de la regulación y cobertura material y jurídica que se ha ido dando a la docencia semipresencial en la UNED y así en particular a la regulación de los Profesores Tutores.

Porque, en efecto, como bien se sabe, el artículo 27.1 CE concibe el derecho a la educación como un derecho fundamental prestacional; una proyección de este derecho se da también en la enseñanza superior universitaria²; mediante la docencia universitaria a distancia, además, se da cobertura a una cierta universalización del derecho, al extender la misma a un mayor colectivo de personas, así lo expusimos en otros escritos (Alguacil, 2023); de la mejor o peor regulación de esta forma de transmisión del conocimiento dependerá, en buena lógica, la realización efectiva de este derecho. La forma de organización de esta universidad adquiere con ello una nueva dimensión, que permite su análisis constitucional. A ello dedicaremos las siguientes reflexiones.

La UNED, en efecto, surge con un claro objetivo: universalizar el derecho a la educación superior, extendiendo su docencia y acercándola a un mayor número de personas a través de una modalidad semipresencial formada por una amplia red de centros asociados a esta Universidad, que en 1972 estaba por crear³, y que en 2023 podemos señalar que cubre la totalidad de la geografía española y parte del extranjero⁴; y en los que la docencia sería impar-

² Así lo reconoce el propio preámbulo de Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), que dice textualmente: «Esta Ley Orgánica se dicta al amparo de las reglas 30ª y 1ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que reservan al Estado la competencia para la aprobación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, así como en el cumplimiento de los deberes constitucionales, respectivamente»

³ Los centros asociados a la UNED, constituidos en consorcios o fundaciones con personalidad jurídica propia, forman parte de la estructura académica de la UNED. Son entidades esenciales para el normal funcionamiento de esta universidad, al tener lugar en ellos las actividades fundamentales de los estudiantes: matrícula, tutorías, exámenes. Entre los servicios que prestan a éstos se cuenta la orientación tutorial para el estudio, la posibilidad de acceso a una biblioteca y a una mediateca, y la asistencia y la participación a las diferentes actividades culturales organizadas por ellos. Ofrecen así a los estudiantes el necesario ambiente académico y cultural. La configuración de los centros asociados a lo largo de la historia es ciertamente compleja. Como señala Olmos Lezaún (1988:133), no es una historia homogénea, y la formación de cada centro es bien distinta a los demás; cada uno se abrió paso a su manera, unos apoyados por las instituciones del lugar, otros sin tales apoyos. Pero como bien señala, «el hecho de que los primeros centros se ubicasen en ciudades carentes de Universidad tradicional (muchas capitales de provincia) los convirtió en la Universidad propia (...) Las instituciones provinciales y locales vieron en ellos un objetivo más de su política educativa».

⁴ Actualmente la UNED cuenta con 61 centros asociados repartidos por toda la geografía española. Prácticamente en todas las provincias españolas hay un centro asociado a la UNED, no estando necesariamente en la capital de la misma, sino a veces en ciudades o pueblos como Calatayud, Plasencia, Barbastro, Seo de Urgell, Cervera o Úbeda. Estos centros están a su vez estructurados en diferentes campus universitarios, Campus del

tida por una modalidad específica de docentes denominados Profesores Tutores. Como hemos señalado en otros escritos, la primera particularidad que cabe extraer de esta universidad es que en ella coexisten dos modalidades de profesores: los Profesores de la Sede Central, que configuran la correspondiente disciplina científica (temario, bibliografía y sistema de evaluación, todo ello comprendido en una guía de la asignatura) y los Profesores Tutores, que imparten la correspondiente tutoría de esta asignatura en el Centro Asociado. Este proyecto educativo, así, otorga flexibilidad, permitiendo a los estudiantes seguir sus estudios sin ciertos requisitos, facilita así la combinación de estudio y trabajo y garantiza la posibilidad de permanencia del estudiante en su propio entorno laboral y familiar (García Aretio, 2017)

En la educación a distancia, así, la falta de una regular presencia física del profesor es suplida por diversos medios de transmisión de las enseñanzas. Y en primer lugar, ocupan un lugar destacado, precisamente, las denominadas Tutorías realizadas en los Centros asociados a la UNED y centros penitenciarios desplegados por toda España. Esta actividad es esencial en el sistema educativo de enseñanza superior a distancia. El Profesor Tutor, que en la UNED es presencial, orienta al alumno en la preparación de la asignatura; expone con claridad el contenido de la asignatura, o al menos un esquema del mismo, y explica las cuestiones más difíciles. Pero sobre todo fomenta o permite la participación del alumno en la clase. Con su actitud y su talento se constituye a modo de estímulo permanente en su proceso de estudio y formación.

La tutoría de la asignatura, así, impartida con regularidad cada semana o quince días, puede convertirse en un espacio de estudio y análisis de la asignatura, pero también de compartir dudas e investigaciones, de intercambio de experiencias, ilusiones y frustraciones entre alumnos y profesores tutores. La oportunidad del contacto directo en el aula, con un profesor que oriente, y unos compañeros que estudian e investigan conjuntamente, es algo que difícilmente puede sustituirse y que acerca más al alumno a formar una comunidad universitaria.

La figura del Profesor Tutor nace, así, al mismo tiempo que la UNED, el artículo octavo (apartados dos y tres) del Decreto 2.310/1972, de 10 de agosto – BOE 18 de agosto (Decreto fundacional de esta Universidad) lo reconoce explícitamente. El Decreto 3.114/74 reconoce la figura y establece que la labor de los Profesores Tutores deberá ser valorada para todos los concursos de méritos entre funcionarios. Por lo demás, y merced al Real Decreto 1287/1995, de 26 de junio se aprueban los Estatutos de la UNED que en su Título III y IV asumen la figura del Profesor Tutor, al tiempo que definen sus

Noroeste, del Nordeste, Madrid, Este-Centro y Sur. Con tal estructura no sólo se pretende racionalizar el funcionamiento de los centros, también equilibrar las cifras entre el número de estudiantes y los profesores tutores.

funciones. Ocho meses más tarde, el Real Decreto 594/1986, de 21 de febrero aprueba normas que completan los Estatutos de la UNED, y en los que se regula expresamente la representatividad de los Profesores Tutores en los órganos colegiados de esta Universidad. En estos dos últimos Reales Decretos se priva a la figura del Profesor Tutor de vínculo específico con la Sede Central y se le diferencia y separa claramente del Profesorado Permanente. Ese mismo año, se publica el Real Decreto 2005/1986, que, como veremos, asimila la función tutorial a la de becario. Desde entonces, la reivindicación central del Consejo Nacional de Profesores Tutores ha sido el reconocimiento inequívoco de la función del Profesor Tutor como profesor específico de la UNED (Banciella Suárez, M^a.J, 1998:124-127).

En cualquier caso, parece necesario tener presente cómo la mayor parte de los 6.662 profesores tutores de la UNED en el momento de elaboración del mencionado Real Decreto eran ya funcionarios o personal laboral que disponían pues de contrato laboral o funcionario y de Seguridad Social en virtud de su trabajo en la Administración. Lo cierto, así, es que dentro del colectivo de profesores tutores cabe encontrar una diversidad de colectivos, que si bien realizan una misma función, tienen diversas peculiaridades bien diferenciadas. Cabe, pues, encontrar diversos subcolectivos, a su vez, con reivindicaciones diferentes, al menos seis:

- Un subcolectivo de jubilados de clases pasivas
- Un subcolectivo con dedicación exclusiva
- Un subcolectivo de profesores interinos de educación secundaria
- Un subcolectivo que ejercen profesiones liberales
- Un subcolectivo de profesores docentes e investigadores de la UNED
- Un subcolectivo de profesores docentes e investigadores de otras universidades

Los primeros reivindican un trato de igualdad con sus homónimos, los segundos reclaman su condición de trabajadores y así el derecho que entienden debe asistirles de cotizar a la Seguridad Social, los profesores interinos de educación secundaria solicitan un reconocimiento oficial de su actividad en sus procesos de promoción, algo que les ha sido reconocido de forma clara por los tribunales⁵. El subcolectivo con dedicación exclusiva es lógicamente

⁵ Cfr. STS 6072/2007 – ECLI:ES:TS:2007:6072, cuyo ponente es el magistrado Lucas Murillo de la Cueva. De tal resolución se desprende que la valoración relativa a la experiencia docente del Sr. Rosendo, con motivo del concurso al cuerpo de profesores de Educación Secundaria, convocada por la Orden de 7 de abril de 1993 fue correctamente valorada por el Tribunal Seleccionador y que debe mantenerse la puntuación que le fue adjudicada por ese concepto en razón de su trabajo como profesor-tutor. El alto tribunal

el que se siente más perjudicado y el que moviliza de forma más beligerante por el cambio de regulación. El subcolectivo más numeroso, formado por Profesores de la UNED, de otras Universidades o profesionales liberales, no parece que tengan entre sus reivindicaciones cambios de calado.

Es cierto, así, que la mayor parte de los actualmente casi 7.000 profesores tutores de la UNED son de hecho funcionarios o personal laboral que disponen de contrato y Seguridad Social en virtud de su trabajo en la Administración; hay, por lo demás, otro grupo de profesionales liberales (abogados, arquitectos...) que también tendrían cobertura social por el trabajo que desempeñan al margen de la universidad.

Pero también lo es que hay una minoría de unos 200 ó 300 profesores tutores que carecen de tal cobertura social (Seguridad Social) porque solo tienen ese trabajo o cotizan de forma intermitente por trabajos temporales. Ante esta situación, lo que pide este subcolectivo con dedicación exclusiva es la sustitución del Real Decreto 2005/1986 y la creación de una figura propia para este colectivo de profesores tutores como una categoría más dentro de la UNED y que solo en este caso exista esta cobertura jurídica –puesto que el resto ya la tienen por sus otros trabajos– o, en su defecto, sistema de mutualidad, planes de pensiones, etc. a partir de una partida presupuestaria. Esto podría regularse en una disposición adicional y no alteraría la regulación general del colectivo para evitar las incompatibilidades. Las reivindicaciones de este colectivo se acentúan toda vez que el mencionado Estatuto del Profesor Tutor, en su artículo 4.1 condiciona su carga lectiva máxima a tres asignaturas anuales o equivalentes.

La configuración de los Profesores Tutores, en fin, realizada por las mencionadas normas jurídicas, y mantenidas en el tiempo, genera problemas no menores, que en los últimos tiempos se han acentuado y que se han visibilizado con particular virulencia; a explicar tales tensiones dedicaremos el segundo apartado. El contexto en el que se desenvuelve actualmente la Universidad española, mediado por su adhesión al Espacio Europeo de Educación Superior, revaloriza la figura del Profesor Tutor y en ese sentido acentúa el problema; no podemos olvidar, como observa por ejemplo Salazar, que hasta hace relativamente pocos años, la formación académica tradicional

explica, en efecto, que no cabe confundir, como de hecho hizo la resolución de la Sentencia dictada el 15 de octubre de 1997 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el régimen que une a los profesores-tutores con los centros de la UNED con la función docente, que es lo que debía tener en cuenta y lo que explica la puntuación que se le atribuyó por este concepto. Y en este sentido, deja claro que, si bien es cierto que, con los Centros Asociados su vinculación es equiparable a la de los becarios de docencia e investigación de las fundaciones, eso no impide que se prevea la valoración positiva de su labor a efectos de la contratación de ayudantes y profesores asociados.

«situaba en un segundo plano la preparación para la actividad docente»; y esta cobra una renovada importancia merced precisamente a este proceso (Salazar, 2010: 1) (3). De tal contexto, pero también sobre todo del propio impulso dado por el propio colectivo de los Profesores Tutores, se imponen ciertas soluciones, que conviene analizar; a ello dedicaremos el apartado cuarto. Una primera solución puede consistir en realizar pequeñas modificaciones en la regulación jurídica de los mismos a fin de que todos ellos puedan gozar de condiciones laborales equiparables a las de cualquier relación laboral en la Administración; una segunda, consiste en el reconocimiento, y con ello otorgamiento de cobertura jurídica de la función tutorial en la máxima norma jurídica que desarrolla la educación superior en España. Esbozaremos por último unas breves conclusiones.

II. EL PROBLEMA

La regulación jurídica de la figura evidencia el problema: el acceso a la condición de Profesor Tutor, en efecto, no sólo no se asemeja a la de Profesor Titular de Universidad ni a ninguna de las categorías docentes ordinarias reguladas por la vigente Ley Orgánica de Universidades; tampoco se le confiere una categoría jurídica y laboral equiparable a la de ninguno de ellos⁶.

La norma jurídica que en la actualidad regula la figura del Profesor Tutor es, como venimos señalando, el Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, sobre régimen de la función tutorial en los Centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, dictado, como se reconoce expresamente, al amparo de los artículos 44 y siguientes de la Ley Orgánica 11/1983, de 24 de agosto, de Reforma Universitaria. La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, deroga la mencionada Ley Orgánica de reforma universitaria y establece en el párrafo 2 de su disposición adicional segunda: *«En atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá, sin perjuicio de los principios recogidos en esta Ley, una regulación específica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones docentes de su profesorado, así como el régimen de los tutores.»* El Gobierno aún no ha establecido tal regulación; por eso, y al amparo del propio Real Decreto 2005/1986, se dicta el Estatuto del Profesor Tutor de la UNED, aprobado por Consejo de Gobierno de esta Universidad de 30 de abril de 2013, y publicado en el BICI de fecha 13 de mayo de 2013, BICI 29/Anexo I.

⁶ Capítulo IV Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), artículos 64-88.

Las dos normas básicas que regulan pues la figura del Profesor Tutor son:

- el Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, sobre régimen de la función tutorial en los Centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia
- el Estatuto del Profesor Tutor de la UNED, aprobado por Consejo de Gobierno de 30 de abril de 2013

El mencionado Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, reconoce en su preámbulo

- El especial mérito del servicio llevado a cabo en esta universidad. Dice textualmente «que en esta universidad, a través de sus centros asociados y programas especiales de estudios, tiene lugar una necesaria interrelación entre universidad y sociedad que hace realidad el ejercicio del derecho general a la educación que proclama nuestra Constitución, haciendo llevar el servicio público de la educación superior a sectores diferenciados de población que de otra forma se verían privados de él».
- La necesidad de consolidar este meritorio modelo de servicio público; para lo que resulta necesario dictar la normativa que regule el régimen de los Profesores Tutores; en particular:
 - su especial vinculación con la misma
 - las funciones que desempeñan
 - su proceso de selección
 - el régimen retributivo que les afecta

El Real Decreto, junto con el Preámbulo, comprende ocho artículos y dos Disposiciones Adicionales. De su contenido caben extraer dos características singulares de la condición de los Profesores Tutores, su procedimiento de selección y su vinculación laboral; la primera condición no parece que plantee mayores problemas, la primera sí que lo hace. Previamente reconoce expresamente a los Profesores Tutores como parte de la comunidad universitaria de la UNED y en lógica consecuencia proclama expresamente su derecho a participar en los órganos de gobierno de la misma; señala además sus funciones en el artículo 2, básicamente ejercer la docencia de la correspondiente disciplina científica en el Centro Asociado.

Procedimiento de selección de los Profesores Tutores

El artículo siete del mencionado Real Decreto dispone que la selección de Profesores Tutores se realizará mediante concurso público, de acuerdo con

las directrices que, con carácter general, dicte la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. El Estatuto del Profesor Tutor dispone: «La selección del profesor tutor de la UNED se efectuará mediante concurso público de méritos, suficientemente difundido, atendiendo a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, entre personas que estén en posesión del título de Graduado, Licenciado, Ingeniero, o equivalente y, en su caso, Diplomado, Ingeniero Técnico o equivalente, que debe estar relacionado con las asignaturas de grado o posgrado que vaya a tutorizar»; y dedica en los artículos 9 a 11 una regulación específica para ello. El artículo 5.1 del Estatuto del Profesor Tutor, por lo demás, dispone que la «*venia docendi*» (título que se le otorga al candidato que resulta elegido en un proceso de selección de profesorado tutor) será permanente hasta finalizar el curso académico en el que el profesor tutor cumpla los setenta años de edad. Podrá prorrogarse más allá de esa edad mediante resolución expresa del Rectorado de la UNED de carácter anual, previo informe favorable de la dirección del Centro y siempre que no concurran las circunstancias que puedan determinar su retirada.

No parecía particularmente problemático que el proceso de selección para desempeñar funciones en la Administración Pública se diseñara a través de un concurso público. El único problema que cabe encontrar es que, conforme al Estatuto de Profesor Tutor de la UNED, aprobado por Consejo de Gobierno de 30 de abril de 2013, y publicado en el BICI de fecha 13 de mayo de 2013, los Centros Asociados, con la finalidad de facilitar el servicio tutorial y por un tiempo máximo de dos cursos académicos –de tres en el caso de asignaturas de nueva implantación– podrán contar con la colaboración de profesores tutores que no estén en posesión de la «*venia docendi*». El abuso de la figura del Profesor Tutor sin *venia docendi*, es decir, sin haber pasado un proceso de selección, es algo que ha sido denunciado en diversos foros. En cualquier caso, el Estatuto del Profesor Tutor expone claramente los únicos supuestos en los que un Centro Asociado puede contar con profesores tutores sin «*venia docendi*», que no hayan participado en los concursos de selección; estos son:

- a) Vacantes de asignaturas por causas de fuerza mayor.
- b) Asignaturas de nueva creación.
- c) Sustitución de profesores tutores. En este caso el período puede prolongarse mientras se prolongue la sustitución.
- d) Periodo de tramitación del concurso de selección⁷

⁷ Por lo demás, este precepto dispone que los profesores tutores sin «*venia docendi*» participan de todos los derechos y obligaciones del profesor tutor con «*venia docendi*». A causa de su vinculación ocasional y limitada con el Centro, carecen del derecho de poder

Vinculación jurídico laboral de los Profesores Tutores

El decisivo artículo 3 del Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, dispone: «La realización de las funciones señaladas no se considerará como desempeño de un puesto de trabajo o actividad a los efectos de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, en las condiciones establecidas en el presente Real Decreto, y siempre que no suponga una dedicación superior a las setenta y cinco horas anuales»

El profesor tutor, en efecto, es miembro docente de la comunidad universitaria de la UNED, participa en los órganos docentes y de gobierno de esta Universidad, y de sus centros asociados, y por supuesto en los diferentes órganos de participación y representación de la Universidad. Al negar en su artículo tercero que sus tareas puedan devengar vinculación laboral alguna, relega su función a una relación de becario. De hecho, se estableció el límite de las 75 horas anuales para no ser considerado trabajo.

Como hemos señalado previamente, parece conveniente tener presente que esta regulación parecía tener en su momento una razón muy clara: la mayor parte de los Profesores Tutores del momento y en la actualidad disponen ya de un vínculo laboral. Por lo demás, desde los diferentes equipos de Gobierno de la UNED se ha insistido que la universidad aplica la legislación contenida y regulada en el Real Decreto 2005/1986, pues a ella están subordinadas. Las reivindicaciones, por muy legítimas que sean, se encuentran en la actualidad extramuros de la legislación vigente y el cambio de la misma no depende de la Universidad.

III. EL CONTEXTO QUE ACENTÚA EL PROBLEMA

El proceso de convergencia entre las universidades europeas, iniciado en Bolonia en junio de 1999, orienta la función de transmisión del conocimiento científico en torno a ciertos valores y principios, que ya habían sido asumidos por la propia UNED desde su fundación; precisamente, merced a su apuesta por la docencia semipresencial apoyada en el trabajo en los centros asociados y en particular en los profesores tutores. La adaptación de la UNED al plan Bolonia, en consecuencia, y como veremos, no implica un cambio en la orientación metodológica de esta universidad; más bien al contrario, implica la necesidad de profundizar en la opción metodológica previamente asumida.

representar y elegir representantes, así como otros derechos reservados a los profesores tutores que cuentan con «*venia docendi*» y dispuestos en el TÍTULO IV del presente Estatuto, así como otra normativa que la UNED contemple. Los profesores tutores sin «*venia docendi*» participarán y realizarán los cursos de formación que proponga la UNED. Dicha formación podrá ser convalidada para el oportuno curso de formación de «*venia docendi*» en caso de que el afectado lo tuviera que realizar, tras ganar el oportuno concurso.

Ahora bien, con ello, bien podemos decir que el contexto, mediado así por el Espacio Europeo de Educación Superior, al imponer la necesidad en la UNED de revalorizar el papel de la función tutorial, lejos de aminorar o restar importancia a los problemas anteriormente descritos, los acrecienta y los convierte en cruciales para poder cumplir sus funciones en la nueva realidad universitaria. Explicaremos así a grandes rasgos el sentido y la orientación del Plan Bolonia (3.1), para después exponer la forma en que la UNED se adapta a tal proceso (3.2).

1. *Nuevos métodos docentes, Plan Bolonia y docencia en la UNED*

Este proyecto⁸, como se ha expuesto en numerosos escritos, si bien parece inicialmente la adaptación y unificación de criterios educativos en todos los centros europeos, encierra sin embargo una proyección mucho mayor, llegando a suponer un punto de inflexión en la enseñanza universitaria. La Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999 tiene por objeto crear un espacio europeo de enseñanza superior por la vía de la cooperación intergubernamental y de las que denomina organizaciones no gubernamentales europeas. La declaración, como es conocido, consta de dos partes: una primera en que se realizan una serie de consideraciones introductorias, y una segunda, en que se establecen una serie de objetivos.

Entre las consideraciones introductorias cabe destacar cuatro principios básicos sobre los que se debe basar la función universitaria, a saber: autonomía universitaria, indisociabilidad entre docencia e investigación (algo que después resulta cuestionado), libertad docente e investigadora y universalismo. Los

⁸ El proceso de Bolonia es el nombre que recibe el proceso iniciado a partir de la Declaración de Bolonia, acuerdo que en 1999 firmaron los Ministros de Educación de diversos países de Europa (tanto de la Unión Europea como de otros países como Rusia o Turquía), en la ciudad italiana de Bolonia. El proceso de inicia realmente en una reunión celebrada en 1988 compuesta por un nutrido grupo de rectores de universidades europeas reunido en Bolonia, con motivo del festejo del novecientos aniversario de la Universidad de esta ciudad, concretamente los rectores de las universidades de Bolonia, País I, Lovaina, Utrecht y Barcelona; allí se firma un documento, la *Magna Charta Universitatum*, embrión pudiéramos decir de la futura declaración. Se trataba de una declaración conjunta (la UE no tiene competencias en materia de educación, sólo de fomento, más no de armonización) que dio inicio a un *proceso de convergencia* que tenía como objetivo facilitar el intercambio de titulados y adaptar el contenido de los estudios universitarios a las demandas sociales, mejorando su calidad y competitividad a través de una mayor transparencia y un aprendizaje basado en el estudiante cuantificado a través de los créditos ECTS. El proceso de Bolonia, pese a no ser un tratado vinculante, condujo a la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, un ámbito que serviría de marco de referencia a las reformas educativas que muchos países habrían de iniciar en los primeros años del siglo XXI.

objetivos de la Declaración se orientan hacia la creación de la denominada *Europa del conocimiento* mediante tres objetivos claros: la adopción de un sistema de títulos fácilmente comprensible y comparable mediante el instrumento del suplemento del título; la adopción de un sistema esencialmente basado en dos ciclos (el primero con un mínimo de 3 años – el grado- y el segundo que culminaría con un título de máster o doctorado); y la puesta en marcha de un sistema de créditos, como el ECTS. En definitiva, armonizar los estudios superiores, cuantificar el trabajo de los estudiantes en base a créditos y títulos más explícitos, y el suplemento del título. A estos objetivos, la Declaración añade otros más vagos o de menor definición como la promoción de la movilidad de estudiantes, la cooperación para asegurar la calidad, o la promoción de la dimensión europea de la enseñanza superior. La adhesión de España al proceso de Bolonia, como es conocido, se inició por los estudios de posgrado y doctorado; como algún autor ha observado, comenzando la casa por el tejado (Linde Paniagua, E, 2010:145 ss).

Al margen de las críticas que cabe realizara este plan, lo cierto es que en el mismo el alumno pasa de ser un agente pasivo a uno activo. El objetivo es que tome sus propias decisiones con respecto a su aprendizaje a la hora de elegir un itinerario u otro o al elegir una especialización. Bolonia requiere del alumno un esfuerzo mayor por, entre otras cosas, la realización de trabajos y la asistencia constante a clase. Conceptos como la evaluación continua, tutorías académicas y fomento del aprendizaje activo, caracterizan el nuevo papel del profesor en la educación superior. Junto a las clases magistrales se combinan las tutorías específicas y otras modalidades de enseñanza más prácticas e individualizadas, como talleres, sesiones de laboratorio o seminarios y el fomento de los trabajos conjuntos entre los estudiantes. Además, se potencia la comunicación y el desarrollo de los planes docentes entre los profesores.

2. *Adaptación del Plan Bolonia a la UNED*

Los objetivos del Plan Bolonia, así, son seguramente particularmente loables, quizá necesitados de soporte económico y seguramente de una mayor y mejor explicación, en fin, de adaptación de la Universidad a las nuevas tecnologías; algo que la UNED realizó por su razón de ser desde el primer momento y que sigue desarrollando con particular pericia. Por eso parece la educación semipresencial a distancia realizada por la UNED como particularmente adecuada para adaptarse a los nuevos retos.

Porque, en efecto, si el modelo de enseñanza diseñado en Bolonia se proyecta a través de prácticas evaluables, en la UNED esto ya se hace en las propias tutorías que se ofrecen en los centros asociados. En fin, si la clave en Bolonia es una apuesta decidida por la educación de calidad centrada en el

estudiante y en su experiencia de aprendizaje, la UNED ha centrado precisamente sus esfuerzos en tal docencia, buscando desde un primer momento superar la idea de soledad y aislamiento que podía transmitir el modelo de educación a distancia en el momento en que surgió esta Universidad.

Así, es cierto así que la adaptación del plan Bolonia a la UNED presenta dificultades no menores, como en toda la Universidad española. Sin embargo, la docencia a distancia presenta también, como hemos señalado anteriormente, ciertas facilidades para adaptarse a los nuevos retos. Y ello tanto, en primer lugar, por el modelo de alumno que asume esta universidad como, en segundo término, por los métodos docentes que este modelo desde un primer momento le mueve a practicar, y que renueva periódicamente.

IV. HACIA EL PLANTEAMIENTO DE SOLUCIONES

1. *La laboralización de algunos colectivos de Profesores Tutores*

Una primera vía de solución del problema puede consistir en poder otorgar a todos los Profesores Tutores una vinculación con la UNED sustentada en unas condiciones laborales que se adecúen a las propias de una relación laboral justa mediada por nuestro Derecho laboral. En ese sentido, cabría postular la creación de una figura propia de la UNED y una laboralización de la misma. Todo ello a través de una revisión del Estatuto del Profesor Tutor, que permita la ampliación del número de horas de dedicación para aquellos profesores que no sean funcionarios (los funcionarios tienen un límite de 75 horas); y sobre todo la posibilidad de que la vinculación de estos profesores que no disponen de otro contrato laboral más que el de Profesor Tutor se realice mediante un contrato de trabajo adecuado a nuestro régimen laboral, lo que implicaría al menos una modificación parcial del Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre.

Ello podría implicar, ciertamente, un problema, al menos teórico, de discriminación: profesores que realizan idénticas funciones tendrían distinto régimen jurídico. Mas tal desigualdad cabría justificarla a partir de la clásica forma de entender la igualdad declarada por el Tribunal Constitucional: esta consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, y con la nueva regulación se estaría tratando de forma desigual a colectivos que ciertamente son diferentes y que requieren en consecuencia regulaciones diferentes. Un trato diferente no es discriminatorio si no hay igualdad en los supuestos de hecho, «no puede darse violación del principio de igualdad entre quienes se hayan en situaciones diferentes»⁹. Solo el subcolectivo que tiene dedicación exclusiva requiere de tal laboralización, el resto de

⁹ STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ12

subcolectivos no, bien son funcionarios, bien disponen de relación laboral y por lo tanto de Seguridad Social. En cualquier caso, lo cierto es que tal solución es ciertamente parcial, y no se orienta hacia una solución global del problema; ello nos introduce en el siguiente epígrafe.

2. *El reconocimiento de la función tutorial en la ley orgánica de desarrollo de la educación superior en España, la reforma del Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre y un soporte material económico para ello*

La Recomendación del Defensor del Pueblo del 2 de enero de 2019 sobre la regulación específica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia es clara: remitir al Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, un proyecto de regulación específica para la Universidad Nacional de Educación a Distancia en cumplimiento de la señalado en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades¹⁰. Parece claro que la

¹⁰ La Resolución dice textualmente:

Regulación específica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Se ha recibido su escrito en el que se contiene información relativa a la queja mencionada más arriba.

Consideraciones

1. En el mismo se señala que, a pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, aún no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en su disposición adicional segunda que establece que: *«En atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá, sin perjuicio de los principios recogidos en esta Ley, una regulación específica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones docentes de su profesorado, así como el régimen de los tutores»*.

2. Se manifiesta, asimismo, que en todo caso para el cumplimiento de la citada disposición, la proyección de la norma de desarrollo de la misma debería incorporarse al futuro Plan Anual Normativo para el año 2019.

Decisión

Sobre la base de información aportada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se ha resuelto formular la siguiente resolución:

RECOMENDACIÓN

Remitir al Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, un proyecto de regulación específica para la Universidad Nacional de Educación a Distancia en cumplimiento de la señalado en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

A la espera de recibir una comunicación en la que se manifieste la aceptación o rechazo de la Recomendación formulada,

le saluda muy atentamente,

función tutorial merece ser realizada por docentes cuya naturaleza jurídica, incluyendo su vinculación laboral, tenga un claro soporte jurídico en la norma superior que regule la enseñanza superior en España.

En ese sentido, parece conveniente explicitar de forma clara en la regulación jurídica superior que regule el modelo universitario español la característica especial de los Profesores Tutores.

Conviene analizar así la recientemente aprobada Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), Ley Orgánica 2/2023, de 23 de marzo, publicada en el BOE de 23 de marzo. La regulación anterior venía establecida en la Ley Orgánica de Universidades (LOU); como habíamos visto, esta ya derogada normativa disponía en su Disposición Adicional Segunda: *«En atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá, sin perjuicio de los principios recogidos en esta Ley, una regulación específica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones docentes de su profesorado, así como el régimen de los tutores.»*. Ciertamente, hay un reconocimiento mínimo de esta función tutorial, la regulación específica prevista no se ha dado, y parece necesario que se produzca. Un Real Decreto debería haber desarrollado este precepto, haber reconocido expresamente la función tutorial, los diferentes colectivos que necesariamente se dan en un profesorado tan plural como el profesorado tutor y la necesidad de dar una cobertura legal adecuada, además de haber ofrecido una cobertura material adecuada a nuestro régimen laboral.

La Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) recoge también la peculiaridad del sistema de la UNED. Lo hace de una manera más pormenorizada en su Disposición Adicional Primera. Recoge asimismo de forma clara, y esto nos parece realmente significativo, la obligación de regular jurídicamente la figura del Profesor Tutor, imponiendo incluso un plazo para llevar a cabo tal regulación.

Tras reconocer a esta Universidad como una institución que forma parte del sistema universitario español¹¹, reconoce expresamente las peculiaridades de

¹¹ Dispone: 1. La Universidad Nacional de Educación a Distancia es una institución que forma parte del sistema universitario español, cuyo objeto fundamental es el desarrollo de actividades académicas no presenciales e híbridas, siendo su ámbito de actuación el conjunto del Estado y aquellos lugares del extranjero donde pueda desarrollar legalmente su actividad.

2. Las Cortes Generales y el Gobierno ejercerán las competencias que esta Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas en cuanto se refiere a la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

3. El Gobierno regulará las particularidades de los regímenes del personal docente e investigador, del personal técnico, de gestión y de administración y servicios, así como de

los regímenes de personal docente e investigador que tiene en su apartado tercero:

3. «El Gobierno regulará las particularidades de los regímenes del personal docente e investigador, del personal técnico, de gestión y de administración y servicios, así como de las y los tutores, y las condiciones de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia promoviendo su relación con el entorno en el que se ubiquen»

Y sobre todo reconoce expresamente la necesidad de regular la situación jurídica de los Profesores Tutores; establece en efecto, en su último apartado, lo siguiente:

«En el plazo de un año desde la aprobación de esta Ley, el Gobierno regulará reglamentariamente el régimen del profesorado tutor de los centros asociados a la Universidad Nacional de Educación a Distancia».

La aprobación de esta nueva Ley parece así que puede ser un claro avance en el reconocimiento de la figura del Profesor Tutor; introduce la obligación de regularla mediante Real Decreto en el plazo de un año, imponiendo pues la obligación de reforma del Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, y abriendo pues la posibilidad de otorgamiento a esta categoría profesoral de la dignidad que merece adaptando las diferentes categorías de Profesorado Tutor al régimen de vinculación laboral más adecuado y en todo caso acorde al ordenamiento laboral y administrativo vigente. Permitiendo, en fin, que esta nueva regulación diferencie los diferentes colectivos de Profesores Tutores y adapte la regulación específica de cada uno de ellos a sus específicas necesidades.

Pero a su vez, esta norma, además, incluye un sistema renovado de financiación de las universidades que puede mejorar considerablemente la financiación de la UNED y así las posibilidades materiales para llevar a término

las y los tutores, y las condiciones de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia promoviendo su relación con el entorno en el que se ubiquen.

Asimismo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56.3, regulará su financiación teniendo en consideración las particularidades de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, cuyos presupuestos se incluirán en los Presupuestos Generales del Estado. En todo caso, el recurso al endeudamiento por parte de la Universidad Nacional de Educación a Distancia habrá de autorizarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, a lo largo del ejercicio presupuestario, para atender desfases temporales de tesorería, la Universidad Nacional de Educación a Distancia podrá recurrir a la contratación de pólizas de crédito o préstamos, en una cuantía que no superará el 5 por ciento de su presupuesto, que habrán de quedar cancelados antes del 31 de diciembre de cada año.

4. En el resto de los ámbitos, la Universidad Nacional de Educación a Distancia tendrá los mismos derechos y obligaciones que el resto de las universidades públicas españolas, y se regirá por el principio de autonomía universitaria y por lo que estipulen sus Estatutos.

una regulación como la mencionada en la necesaria modificación del Real Decreto 2005/1986, que permita revalorizar la figura del Profesor Tutor; pues, en efecto, como dispone su artículo 56 la financiación se desdobra en:

- Una financiación estructural basal, que, como la propia norma indica, deberá ser suficiente para la prestación de un servicio público y de calidad y para cubrir las necesidades plurianuales de gastos de personal, incluyendo los gastos de los planes plurianuales de estabilización de las plantillas, gastos corrientes en bienes y servicios y de inversiones reales, la investigación estructural y las inversiones para garantizar la sostenibilidad medioambiental de las universidades
- Una financiación estructural por necesidades singulares; financiación reservada para determinadas universidades en función de necesidades singulares como la insularidad, la dispersión territorial y presencia en el medio rural de sus centros universitarios, el nivel de especialización de las titulaciones impartidas, la pluralidad lingüística de los programas, incluyendo la promoción de las lenguas oficiales propias de las Comunidades Autónomas, la existencia de infraestructuras singulares, de patrimonio cultural o artístico o el tamaño de las instituciones. Asimismo, de común acuerdo entre las universidades y las Comunidades Autónomas se podrán fijar otras funciones singulares que requieran una financiación específica. Las posibilidades de la UNED de contar con este modelo de financiación parecen evidentes. En la propia Disposición Adicional Primera de esta norma, la LOSU, se incide en que la financiación de la UNED se hará teniendo en cuenta las particularidades de esta Universidad
- Una financiación por objetivos, que se establecerá en función del cumplimiento de objetivos estratégicos que, se dice expresamente, deberán estar vinculados, entre otros, a la mejora de la docencia, la investigación, incluyendo los programas de Ciencia Abierta y Ciencia Ciudadana, la transferencia e intercambio del conocimiento, la innovación, la formación a lo largo de la vida, la internacionalización, la cooperación interuniversitaria y la participación en proyectos y redes, la tasa de inserción laboral, la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el reconocimiento de la diversidad y la accesibilidad universal.

Este reforzamiento de la financiación de la UNED, por lo demás, puede otorgar cobertura a la posibilidad de modificación de la financiación de los propios centros asociados a la UNED, que son los encargados en último extremo de hacer posible un nuevo régimen laboral de los profesores tutores. El objetivo puede ser así modificar la actual regulación que recoge la financiación de los centros contenida en el Real Decreto 1317/1995, de 21 de

julio, que la limita en su artículo 5 a un 50% de los ingresos por los precios públicos recibidos por la prestación de servicios académicos universitarios (matrículas) correspondientes a dichos centros.

Los presupuestos generales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de cada ejercicio deben recoger separadamente las partidas correspondientes a la financiación de la red básica de centros asociados; pues bien, la vigente regulación, que podría cambiarse, y la LOSU podría ofrecer las bases para ello, impide que la financiación a los centros asociados pueda superar el 50% de los ingresos por matrícula de cada centro asociado. Sin embargo, la situación económica de los centros asociados a la UNED es muy desigual, hay centros que tienen sobrefinanciación y otros que tienen escasez de financiación; el objetivo puede ser promover una nueva regulación que permita transferir una parte basal para todos los centros y otra parte en función de la matrícula.

V. A MODO DE BREVES CONCLUSIONES

«Omnibus mobilibus mobiliior sapientia», así reza el logo inserto en el escudo de la UNED. Preciosa frase, tomada del Antiguo Testamento¹² que quiere decir «la sabiduría se mueve más que todas las cosas que se mueven» y que se refiere a que la sabiduría tiene que difundirse y, además, avanzar. El reto del nuevo proyecto educativo quedaba desde un principio claramente plasmado: se trataba de acercar el conocimiento a todos los rincones, democratizar el acceso a los estudios superiores y así a la Universidad.

Tal proyecto democratizador, como es bien sabido, y en una democracia constitucional como la nuestra, precisa de concreción jurídica clara, de regulaciones específicas que permitan convertir la decisión política fundamental en términos jurídicamente operativos, que faculte la concreción del mencionado principio político. Tal concreción se ha ido produciendo en diversas regulaciones; y estas han mostrado variados problemas, específicamente en relación con la modalidad más específica de esta docencia semipresencial, la de los Profesores Tutores. El conflicto, presente a lo largo del tiempo, se ha ido visibilizando cada vez más y ha adquirido repercusión pública innegable.

La vigente Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) recoge en su extensa Disposición Adicional Segunda las particularidades de la UNED; y entre ellas, lógicamente, la de los Profesores Tutores, imponiendo un plazo para que se produzca una regulación pormenorizada de los mismos. Parece que con ello los poderes públicos asumen la responsabilidad que les compete; ciertamente, las diversas regulaciones jurídicas, y en particular la

¹² Frase del libro «Sabiduría» del Antiguo Testamento, capítulo 7, versículo 24.

LOSU, y la regulación mediante Real Decreto de los Profesores Tutores que la propia LOSU impone, podrían ser así ese poder público indispensable que precisan los derechos fundamentales, en este caso el derecho prestacional a la educación superior, para ser realidad en la Sociedad; encontrarán cobertura y harán realidad el mandato constitucional establecido en el artículo 9.2 de nuestra Carta Magna.

No podemos olvidar, por lo demás, que las condiciones materiales para la libertad imponen la necesidad de la existencia de una cobertura económica que permita la realización efectiva de la misma. Y que tal cobertura económica puede venir de la mano de la propia LOSU, que permite una financiación estructural por necesidades singulares; tal financiación, aplicable a la UNED, y añadida a la basal, podría permitir una modificación de la propia financiación de los centros asociados a la UNED, centros de los que dependen laboralmente los Profesores Tutores. La nueva financiación que plantea la LOSU podría permitir así, o dar cobertura al menos, a la reforma, en el sentido descrito, del Real Decreto 1317/1985, de 21 de julio, sobre el Régimen de Convenios de la Universidad Nacional de Educación a Distancia con los Centros Asociados a la misma. Con ello se permitiría compensar la financiación a los centros asociados, permitiendo transferir una parte basal para todos los centros y otra parte en función de la matrícula. El objetivo es que todos los centros asociados a la UNED puedan disponer de soporte económico suficiente para hacer frente a una renovada regulación de la condición laboral de los Profesores Tutores.

Afirmaba Alejandro Tiana Ferrer, Catedrático de Teoría e Historia de la Educación de la UNED, y exrector de esta Universidad, cuando esta cumplía los 25 años de su existencia, que «la UNED es un poderoso instrumento educativo, una Institución consolidada y capaz de llevar a cabo importantes tareas formativas, como ha venido demostrando sobradamente» (Tiana Ferrer, 1988:103). El quincuagésimo aniversario de esta Universidad se ha celebrado recientemente, y en el acto de conmemoración de tal efeméride en el Antiguo Salón de Sesiones del Senado, Ander Gil, presidente del Senado, ante el rector de la UNED, Ricardo Mairal Usón, y el ministro de Universidades, Joan Subirats, comparaba la función de esta universidad con la que históricamente realizó la Institución Libre de Enseñanza¹³.

Los poderes públicos deben remover los obstáculos que, en este caso, en el ámbito de la educación superior, impiden que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. La vigente aprobación de la LOSU y de la reforma del Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, puede encarnar tal poder público. De forma que pueda realizarse al menos parcialmente esa máxima

¹³ Conmemoración 50 aniversario UNED en el Senado de España | Extensión Universitaria en 50 aniversario | UNED

que decía el sabio juez Salomón, rey del antiguo Israel, que exaltaba la justicia y la sabiduría: la transmisión de esta debe moverse más que todas las cosas que se mueven.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GARCÍA ARETIO, L. (2017). «Educación a distancia y virtual: calidad, disrupción, aprendizajes adaptativo y móvil», *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia RIED*, vol. 20, n.º 2.
- HESSE, K. (2001). «Significado de los derechos fundamentales», Benda, E; Maihofer, W; Vogel, H; Hesse, K; Heyde, W, *Manual de Derecho constitucional*. Madrid. Barcelona. Marcial Pons.
- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. (2022). «Libertad de cátedra y organización territorial y docente de la UNED», *Revista General de Derecho Constitucional* n.º 37, 2022.
- OLMOS LEZAÚN, A. (1998). «Vida y milagros de los Centros Asociados», *A Distancia. UNED*, vol. 16, n.º 1.
- BANCIELLA SUÁREZ, M.ª J. (1988). «El Profesor Tutor a lo largo de los 25 años de la UNED», *A Distancia. UNED*, vol. 16, n.º 1.
- LINDE PANIAGUA, E. (2010). *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, Madrid: Thomson Cívitas.
- SALAZAR BENÍTEZ, O. (2010). «El cómo sin olvidar el qué (luces y sombras de una experiencia de renovación pedagógica en Derecho constitucional)», *Revista General de Derecho constitucional* n.º 10.
- TIANA FERRER, A. (1988). «¿Qué podemos esperar de la UNED? Una mirada desde el exterior», *A Distancia. UNED*, vol. 16, n.º 1.