

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9546 *Pleno. Sentencia 74/2019, de 22 de mayo de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 5724-2016. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el apartado primero del artículo 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Principios de autonomía universitaria y libertad de empresa: nulidad del precepto legal autonómico que supedita la implantación de determinadas enseñanzas en centro de educación superior privados a la no existencia de duplicidad con centros universitarios públicos.*

ECLI:ES:TC:2019:74

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, Presidente, la Magistrada doña Encarnación Roca Trías; los Magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5724-2016 interpuesto por el presidente del Gobierno contra el apartado primero del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón. Han comparecido y formulado alegaciones las representaciones procesales del gobierno de Aragón y de las Cortes de Aragón. Ha sido ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el día 3 de noviembre de 2016 el abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado primero del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la comunidad autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón. El abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, a fin de que se produjese la suspensión del precepto legal impugnado.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

El abogado del Estado argumenta que el inciso impugnado incurre en vulneraciones sustantivas de preceptos constitucionales, así como en causas de inconstitucionalidad mediata.

a) En cuanto a lo primero, el precepto autonómico sería contrario al derecho a la autonomía universitaria, garantizado por el art. 27.10 CE, y al derecho a la libertad de empresa del art. 38 CE.

i) El abogado del Estado destaca que la autonomía universitaria es un derecho fundamental de configuración legal, si bien contiene un núcleo esencial que el legislador debe respetar conforme al art. 53 CE (cita la STC 106/1990, de 6 de junio). La titularidad de este derecho corresponde a cada universidad, por lo que la imposibilidad de que una universidad ostente libertad para diseñar su oferta educativa, a través de una prohibición como la consignada en el precepto impugnado, implica un ataque directo a la autonomía universitaria, en tanto en cuanto «dicho precepto autonómico supone la introducción de una prohibición a operadores del ámbito de la enseñanza superior de carácter privado que implica la imposibilidad de que concurra una oferta educativa competitiva carente de justificación alguna en relación a la condición subjetiva de los operadores afectados». Para la demanda, queda «así claro, que la competencia para diseñar la oferta educativa de cada universidad corresponde a las mismas», como manifestación de su autonomía. Autonomía que se ve cercenada desde el momento en que, sin justificación adecuada, se les impide ofertar grados educativos por el simple hecho de que otros entes, sin importar criterio académico alguno, los estén ofertando, o, de hecho, los oferten en un momento dado. Por tanto, si la titularidad de este derecho corresponde a cada universidad, resulta que la imposibilidad de que una universidad ostente libertad para diseñar su oferta educativa, a través de una prohibición como la impugnada, conlleva un ataque directo a su autonomía universitaria como base de la concepción de un sistema educativo de enseñanza superior.

ii) El principio de libre empresa, que debe ejercerse en el marco de la economía de mercado, se halla naturalmente relacionado con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE. El art. 38 CE viene a establecer, en suma, los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. La prohibición impuesta es una clara vulneración del art. 38 CE, «incidiendo directamente en una restricción a la libre competencia que sitúa a los operadores privados del ámbito de la educación superior en una clara situación de desventaja respecto de los operadores, universidades públicas, rompiendo la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica en el ámbito de la educación superior, universitaria».

b) En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad mediata, el abogado del Estado señala que el precepto impugnado interfiere en las competencias estatales en materia de universidades y es contrario a la regulación económica de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

(i) En el ejercicio de la competencia que el art. 149.1.30 CE otorga al Estado, este ha aprobado la Ley Orgánica 6/2001, de universidades (en adelante, LOU), y sus disposiciones de desarrollo relativas a la implantación de planes de estudio para la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Esas normas han de ser respetadas por la comunidad autónoma, dado el carácter de competencia compartida en enseñanza que ha asumido en el art. 73 de su Estatuto de Autonomía. Por tanto, la Ley Orgánica de universidades es una norma de carácter básico cuyo contenido se impone a las comunidades autónomas, que pueden, en ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, completar sus disposiciones, pero no alterarlas en su alcance ni en su contenido. En ese sentido, el art. 35 LOU establece con claridad la potestad del Gobierno para fijar las directrices y condiciones a los planes de estudios en los centros universitarios, lo que debe completarse con lo dispuesto en

normas reglamentarias dictadas para la concreción de estas directrices, en particular el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, que establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

En el ejercicio de la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE y de acuerdo a sus normas estatutarias, normas que han de ser aprobadas por las comunidades autónomas, compete a las universidades diseñar sus propios planes de estudios, en los cuales se detallarán y determinarán los grados a impartir, debiendo ser verificados por el Consejo de Universidades y compitiendo a las comunidades autónomas la aprobación de los mismos, de conformidad con los términos previstos en la legislación autonómica universitaria. Todo siempre en el marco de los parámetros y directrices señalados por el Gobierno, según lo establecido por el art. 35 LOU. La prohibición impugnada afecta esencialmente a la regulación de la programación de la enseñanza universitaria en Aragón. Es decir, que, de admitirse en el plano teórico esa posibilidad de prohibición, «habría de venir configurada, como tal eventualidad, dentro de las directrices generales para todo el sistema educativo del país. Directrices que, en tanto que generales, solo concebibles dentro de las normas básicas aprobadas por el Estado».

Al no ser así, el inciso impugnado «incide negativamente en el ámbito propio de la competencia básica del Estado, apropiándose de la regulación de un aspecto esencial del régimen jurídico universitario general en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, resultando por ello inconstitucional».

(ii) La demanda argumenta que el precepto autonómico infringe los arts. 5 y 18.2 g) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, en relación con los arts. 10 y 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. La infracción se fundamenta en la ausencia de una razón imperiosa de interés general que pretende salvaguardarse a través de la introducción de esta prohibición. Esa prohibición terminante e incondicionada de impartición de enseñanzas que se aplica a las universidades privadas por la única razón de que ya se impartían esas enseñanzas en cualquier otra de las universidades mencionadas en el precepto autonómico, supone una prohibición que contraviene los arts. 5 y 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, como medida legal desproporcionada e injustificada.

También se vulnera la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en particular sus arts. 3.11, sobre las razones imperiosas de interés general que permiten implantar excepciones al libre acceso a las actividades económicas, y 10 y 11, acerca de los requisitos prohibidos y las restricciones no permitidas. Conforme a tales reglas, la limitación que la ley establezca deberá ser proporcionada al interés en que se funde, y no debe existir otro mecanismo menos restrictivo que permita alcanzar un fin similar al perseguido con la limitación o prohibición.

2. Por providencia de 15 de noviembre de 2016, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular la alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los presidentes de la Diputación General y de las Cortes de Aragón. Finalmente se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. Por escritos registrados en este Tribunal el 25 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado

comunican el acuerdo de las mesas de sus respectivas cámaras, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el día 19 de diciembre de 2016, el letrado de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 20 de diciembre de 2016, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

5. El letrado de la comunidad autónoma de Aragón, en la representación que ostenta del gobierno de esa comunidad autónoma, formuló sus alegaciones interesando la desestimación del recurso el día 23 de diciembre de 2016.

Tras exponer el contenido del precepto impugnado, alude a la doctrina constitucional en materia de autonomía universitaria del art. 27.10 CE. Señala que sus principales perfiles son la caracterización de la autonomía como derecho fundamental, cuya titularidad ostentan las universidades, sin que el legislador pueda vulnerar su contenido esencial, si bien puede regularla de la forma que estime más conveniente, teniendo en cuenta que forma parte del contenido esencial la potestad de las universidades de creación de estructuras específicas que actúan como soporte de la investigación y la docencia.

Menciona a continuación el contenido de la Ley Orgánica de universidades, aludiendo a las competencias que corresponden a las comunidades autónomas. Hace referencia a las reconocidas a la comunidad autónoma de Aragón en el art. 73 de su Estatuto de Autonomía, así como a la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón, conforme a la cual corresponde al gobierno de Aragón autorizar la implantación, modificación y supresión de enseñanzas universitarias oficiales. En cualquier caso, deberá contar con el previo informe de la Agencia de calidad y prospectiva universitaria de Aragón. El art. 5 de la Ley 5/2005 dispone que la aprobación de la programación universitaria corresponde al gobierno de Aragón y su desarrollo y ejecución al departamento competente en materia de educación universitaria.

El letrado autonómico se refiere a la posible consideración de la enseñanza universitaria como servicio público. Al respecto, menciona la posición que deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional (cita las SSTC 26/1987, 106/1990 y 187/1991) y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la que se califica como servicio público la enseñanza universitaria, a la hora de plantear los diversos efectos derivados de su posible naturaleza jurídica. Asimismo, cita doctrina científica en la que se califica la enseñanza universitaria como un servicio público.

Respecto a la posición jurídica de las universidades privadas con relación a la educación superior señala que constituye una materia conectada e interrelacionada con diversos aspectos constitucionales, entre los que destaca el derecho a la libre creación de centros docentes, consecuencia lógica de la libertad de enseñanza consagrada en el art. 27.1 CE, sin olvidar los aspectos derivados de la autonomía universitaria recogida en el art. 27.10 CE. La libertad de creación de universidades privadas no constituye, sin embargo, un derecho ilimitado, sino que está condicionado por el respeto de determinados principios constitucionales, tal como se desprende de la propia Ley Orgánica de universidades y de la legislación aragonesa, que asumen el respeto a la autonomía universitaria como punto fundamental de su regulación.

Se hace referencia a continuación a la nueva estructuración de las enseñanzas y títulos universitarios oficiales concebida por la Ley Orgánica 4/2007, lo que supuso una profunda reforma en la educación universitaria, concretada por medio del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre. Esta norma reglamentaria dotó al sistema de los mecanismos necesarios para poder operar la trascendental transformación del sistema universitario español en su proceso de convergencia con el Espacio Europeo de Educación Superior, cumpliendo con los compromisos adquiridos por el Gobierno al

suscribir la declaración de Bolonia y, en particular, con el mandato de llevar a cabo la adaptación de todas las enseñanzas a la nueva estructura. Implantación de nuevas enseñanzas que corresponde autorizar a la correspondiente comunidad autónoma, una vez verificados los correspondientes planes de estudio por el Consejo de Universidades. En el ejercicio de esta competencia autonómica en materia de ordenación universitaria el art. 5 de la Ley 5/2005 fija una serie de criterios para la programación universitaria en Aragón.

Finalmente, el escrito de la representación procesal del gobierno de Aragón reproduce los fundamentos jurídicos 77 y 108 de la STC 31/2010.

6. El letrado de las Cortes de Aragón presentó, el 3 de enero de 2017, el escrito de alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, solicitando su desestimación.

Menciona en primer lugar las razones en las que se funda el recurso interpuesto, reproduciendo a continuación el art. 5 de la Ley 5/2005, señalando que la modificación ahora impugnada no figuraba en el texto del proyecto de ley remitido por el gobierno de Aragón a las Cortes, sino que fue introducido en el transcurso del procedimiento legislativo, como consecuencia de la aprobación de una enmienda formulada por un grupo parlamentario. El párrafo impugnado viene a elevar a la categoría de norma con rango de ley una disposición normativa ya existente aprobada anteriormente por acuerdos del gobierno de Aragón de los años 2012 y 2015, sin que, por tanto, se alteren los requisitos ya existentes para la planificación y programación de la enseñanza universitaria en Aragón. Ninguno de los dos acuerdos mencionados han sido impugnados por el Gobierno de la nación.

El letrado de las Cortes de Aragón alude a la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas respecto a la implantación de enseñanzas y titulaciones universitarias, de la que se desprende que los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional deben ser inscritos en el registro de universidades, centros y títulos. Por su parte, el Gobierno establece las directrices y las condiciones para la obtención de dichos títulos, y las universidades deben obtener la pertinente autorización autonómica para poder impartirlos.

El art. 5 de la Ley 5/2005 se inserta en ese contexto y regula la programación universitaria como pieza central del sistema, al tener como objeto la planificación a medio y largo plazo de la actividad de enseñanza universitaria desarrollada en Aragón, fijando una serie de criterios generales al respecto. Como la demanda reconoce, es indiscutible la competencia autonómica para otorgar la autorización en relación con los planes de estudios que han de regir en cada universidad y, en consecuencia, para decidir sobre la implantación de nuevos grados en las mismas, lo que también se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional (cita las SSTC 131/1996, 223/2012 y 176/2015). El párrafo impugnado se ha aprobado en el ejercicio de la competencia compartida que el art. 73 del Estatuto de Autonomía atribuye a la comunidad autónoma de Aragón en materia de enseñanza, con pleno respeto a la normativa básica dictada al amparo del art. 149.1.30 CE.

Descarta que el párrafo impugnado vulnere la autonomía universitaria, tal como ha sido configurada en la doctrina del Tribunal Constitucional (cita STC 176/2015) y en el art. 3.2 LOU. Respecto al planteamiento del abogado del Estado, según el cual la competencia para diseñar la oferta educativa corresponde a cada universidad, el letrado de las Cortes de Aragón señala que las universidades no gozan de una libertad absoluta para establecer la oferta educativa que estimen conveniente en cada momento. Esa libertad queda limitada por el carácter de servicio público de la enseñanza universitaria y el régimen de intervención administrativa que comporta, previsto por las normas estatales, que reconocen la competencia de autorización que corresponde a la comunidad autónoma. En segundo lugar, dicha autonomía universitaria debe enmarcarse en las directrices relativas a la implantación de las enseñanzas que conducen a la obtención de títulos oficiales. En tal sentido menciona el acuerdo de 27 de octubre de 2015, del gobierno de Aragón, en el que se especifican los requisitos generales para la implantación, modificación, supresión o renovación de tales enseñanzas. Se trata de requisitos que condicionan o limitan el desarrollo de la enseñanza

universitaria en Aragón amparados por la competencia compartida en la materia que ostenta la comunidad autónoma.

Respecto al concreto párrafo impugnado, indica que supone una limitación para el desarrollo de la enseñanza universitaria que, en todo caso, está amparada en el art. 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón, pues la limitación en la implantación de nuevas enseñanzas sirve al objetivo expreso de evitar la duplicidad de la oferta de enseñanzas universitarias, tal como ya apreciara el Defensor del Pueblo en su resolución de 29 de abril de 2016, sobre esta misma cuestión.

Se alude finalmente a la incorrecta invocación de la libertad de empresa (art. 38 CE) así como de diversa legislación en materia de unidad de mercado y de liberalización de servicios. El letrado de las Cortes de Aragón recuerda la doctrina constitucional en torno al art. 38 CE (cita las SSTC 83/1984 y 32/2016). Argumenta que la enseñanza universitaria no puede ser reducida a una mera actividad de interés económico, pues, de conformidad con el art. 1 LOU, «La universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio», y ocupa un papel central en el desarrollo cultural, económico y social del país. De ahí que la prestación de servicios educativos esté sometida a un régimen de intervención administrativa que encuentra amparo en el art. 27 CE. Ese carácter de servicio público de la educación universitaria se pone de relieve en la doctrina constitucional (cita las SSTC 26/1987 y 87/2014). Por ello, tomando en consideración los intereses generales que aquí concurren, el legislador autonómico ha estimado oportuno fijar unos determinados criterios generales que han de guiar la configuración de la programación universitaria. Ha de rechazarse, a juicio del letrado autonómico, que el párrafo impugnado no respete la unidad de mercado ni el derecho al libre acceso a actividades de servicios que la legislación básica trata de garantizar a través de las leyes 17/2009 y 20/2013. La demanda viene a identificar la enseñanza universitaria con una simple actividad económica trasladando al ámbito de las universidades las reglas propias de cualquier establecimiento mercantil o de cualquier actividad de prestación de servicios, lo que no se ajustaría a la consideración de la enseñanza universitaria como un servicio no económico de interés general, como resulta de la normativa de la Unión Europea y de la propia Ley 17/2009, ya que una universidad no es un establecimiento mercantil.

La propia Ley Orgánica de universidades reconoce y ampara la singularidad jurídica de las universidades y de la enseñanza superior, tal como proclama su art. 1.1. Por la misma razón, el letrado de las Cortes de Aragón considera improcedente la invocación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. Se trata, en definitiva, de dos leyes ordinarias que persiguen la eliminación de trabas administrativas para el acceso y ejercicio de actividades económicas y, por ello, ajenas a la enseñanza superior y a la universidad.

7. El Pleno del Tribunal, por providencia de 17 de enero de 2017, acordó oír a las partes personadas, para que en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimaran procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión acordada. El abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 27 de enero de 2017, interesó el mantenimiento de la suspensión del inciso impugnado. El letrado de las Cortes de Aragón presentó sus alegaciones el día 7 de febrero de 2017 solicitando el levantamiento de la suspensión. En el ATC 63/2017, de 25 de abril, el Pleno del Tribunal acordó el levantamiento de la suspensión inicialmente acordada.

8. Por providencia de 21 de mayo de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el apartado uno del art. 49 de la

Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la comunidad autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón.

El inciso impugnado dispone lo siguiente:

«En todo caso, la implantación de nuevas enseñanzas de Grado en centros de educación superior privados no podrá suponer la duplicidad de las enseñanzas existentes en los centros universitarios de Huesca, Teruel y La Almunia de doña Godina».

El abogado del Estado argumenta que este precepto incurre en vulneraciones sustantivas de la Constitución, así como en causas de inconstitucionalidad mediata. En cuanto a las primeras alega que es contrario a la autonomía universitaria del art. 27.10 CE, por cuanto impone a los centros de educación superior privados una limitación en la facultad de establecer su programación universitaria. Igualmente se entiende infringido el art. 38 CE, al situar a los operadores privados del ámbito de la educación superior en una situación de desventaja respecto de los públicos. En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad mediata, la demanda alude a la vulneración de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU, en adelante), y sus disposiciones de desarrollo relativas a la implantación de planes de estudio para la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. También se argumenta que el precepto autonómico infringe los arts. 5 y 18.2 g) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como los arts. 3.11, 10 y 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes los letrados del Gobierno y de las Cortes de Aragón entienden, por el contrario, que el inciso impugnado responde al adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de programación universitaria, sin que concurra ninguna de las vulneraciones constitucionales que la demanda denuncia.

2. Sentido del recurso de inconstitucionalidad.

El letrado de las Cortes de Aragón ha señalado que el párrafo impugnado viene a elevar a la categoría de ley una regulación ya existente aprobada anteriormente por acuerdos del gobierno de Aragón de los años 2012 y 2015, sin que, por tanto, se altere el régimen de la planificación y programación de la enseñanza universitaria en Aragón, añadiendo que tales acuerdos no fueron, en su momento, impugnados por el Gobierno de la nación.

Dichas consideraciones son irrelevantes a la hora de realizar nuestro enjuiciamiento. Por un lado, debe tenerse en cuenta, el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración del ordenamiento, de forma que con el mismo no se defiende un interés propio de los recurrentes sino el interés general y la supremacía de la Constitución [por todas, STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 b)]. Por otra parte, «este Tribunal ha dejado sentado que [l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el artículo 62 o en el artículo 33 LOTC» [STC 13/2019, de 31 de enero, FJ 3 C), citando la STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3].

3. Contexto de la regulación impugnada.

La Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón (Ley 5/2005, en lo sucesivo), tiene por objeto «la ordenación y coordinación del sistema

universitario de Aragón, en ejercicio de las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón, con respeto al principio de autonomía universitaria y en el marco del sistema universitario español y del espacio europeo de educación superior» (artículo 1.1), correspondiendo «al Gobierno de Aragón y a las universidades el impulso y el desarrollo del sistema universitario de Aragón» (artículo 1.2). Dicho «sistema universitario de Aragón lo componen las universidades creadas o reconocidas por ley. También forman parte del mismo los centros públicos y privados que desarrollan su actividad en Aragón en el ámbito de la enseñanza universitaria» (art. 2.1).

La Ley 2/2016 da nueva redacción al art. 5 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón, que regula la programación universitaria, su elaboración y sus efectos. El primer párrafo del apartado 1 del art. 5 define la programación universitaria como «el conjunto de disposiciones y decisiones articuladas sistemáticamente que tiene como objeto la planificación a medio y largo plazo de la actividad de enseñanza universitaria desarrollada en Aragón», estableciendo a continuación los criterios que han de tenerse en cuenta en su configuración. Dicha programación se aprueba por el gobierno de Aragón, con audiencia a las universidades, debiendo tenerse en cuenta los planes estratégicos o instrumentos semejantes que estas diseñen. El desarrollo y ejecución de esta programación, a la que debe adecuarse la actuación autonómica, están atribuidos al departamento competente en materia de educación universitaria. Finalmente, la programación universitaria debe revisarse cada cuatro años y, si se considera pertinente, cuando se abra una nueva legislatura.

En su último párrafo, que es el impugnado, el art. 5.1 de la Ley 5/2005 establece una limitación en la definición de la programación universitaria aplicable a las universidades privadas, por cuanto dispone que la implantación de nuevas enseñanzas de grado en centros de educación superior privados no podrá suponer la duplicidad de las enseñanzas existentes en los centros universitarios de Huesca, Teruel y la Almunia de Doña Godina. Eso implica, en la práctica, que una universidad privada no puede implantar enseñanzas de grado si las mismas ya existen en los centros mencionados dependientes de la Universidad de Zaragoza y que se ubican en las localidades citadas.

4. Autonomía universitaria: doctrina constitucional.

Cuando en un recurso de inconstitucionalidad concurren impugnaciones competenciales y no competenciales, como en este caso, este Tribunal suele analizar en primer lugar las de tipo competencial (así, por ejemplo, SSTC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 2, y 84/2013, de 11 de abril, FJ 6, o la ya citada STC 93/2013, FJ 4). Sin embargo no se trata de una regla de carácter absoluto e inalterable, pues en otros casos puede resultar aconsejable o útil seguir un criterio distinto, como por ejemplo atender al orden seguido por el recurrente (STC 36/2013, de 14 de febrero) o al de los artículos impugnados (SSTC 160/2013, de 26 de septiembre, y 141/2014, de 11 de septiembre), o en general cualquier otro que pueda contribuir a la mejor comprensión y examen del recurso.

En este caso nos atendremos al orden expuesto en la demanda. Así, procede ya iniciar el enjuiciamiento por los motivos de inconstitucionalidad material que han sido alegados por el abogado del Estado y, en concreto, por la vulneración de la autonomía universitaria del art. 27.10 CE.

El abogado del Estado considera que una prohibición como la que deriva del precepto impugnado menoscaba la autonomía universitaria de los centros de educación superior privados y su libertad para diseñar la oferta educativa que estimen necesario promover. Los letrados de las Cortes y del gobierno de Aragón han negado dicha vulneración, estimando que la limitación impugnada responde a un criterio de programación universitaria que puede ser establecido por el legislador autonómico.

Resulta, por tanto, necesario analizar si la regulación contenida en la norma aragonesa resulta conciliable o no con el art. 27.10 CE, lo que exige, en primer término, determinar el alcance de la autonomía universitaria, tal y como la ha definido la doctrina constitucional.

La autonomía universitaria ha sido vinculada, desde la STC 26/1987, de 27 de febrero –primera en que se define el contenido del art. 27.10 CE–, a la garantía de la libertad académica, que está integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas (en este sentido se pronuncian después las SSTC 55/1989, de 23 de febrero, 106/1990, de 6 de junio, y 187/1991, de 3 de octubre). En el fundamento jurídico 4 de la STC 26/1987 se afirma indubitadamente su carácter de derecho fundamental «por su reconocimiento en la sección primera del capítulo segundo del título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU», línea consolidada posteriormente en las SSTC 55/1989; 130/1991, de 6 de junio; 187/1991 y 156/1994, de 25 de abril.

Se establece, asimismo, que la autonomía universitaria es la «dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” [art. 1.2 a) LRU] que constituye la última razón de ser de la universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 c) y la autonomía de las universidades en el 27.10» (STC 26/1987, FJ 4). En síntesis, se reconoce que el contenido esencial de la autonomía universitaria, definida como derecho fundamental, está integrado por los elementos necesarios para asegurar el respeto de la libertad académica.

A partir de la definición de la finalidad del derecho fundamental constitucionalmente reconocido, nuestra doctrina ha reiterado que se trata de un derecho de configuración legal. Ello significa, de un lado, tal y como se establece en el fundamento jurídico 2 de la STC 55/1989, que «el legislador puede regularla en la forma que estime más conveniente, si bien siempre dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial», no pudiendo, por tanto, «rebasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo limitaciones o sometimientos que la conviertan en mera proclamación teórica, sino que ha de respetar “el contenido esencial” que como derecho fundamental preserva el art. 53.1 CE». Pero también significa, por otro lado, que «una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley, lo cual no significa –como ha precisado la referida sentencia– que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras» (en el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las SSTC 130/1991, FJ 3; 187/1991, FJ 3, y 103/2001, de 23 de abril, FJ 4).

Corresponde al legislador (como lo hizo inicialmente mediante la Ley Orgánica 11/1983, de reforma universitaria, y en la actualidad en la vigente LOU) delimitar y desarrollar la autonomía universitaria, determinando y reconociendo a las universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, ese espacio de la libertad intelectual sin el cual no sería posible la plena efectividad de la función consustancial a la institución universitaria (STC 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6).

Dicha doctrina es aplicable a las universidades privadas. Como recuerda la STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, «todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada (art. 3.2 LOU), realizan un «servicio público de educación superior» a través de las funciones que les asigna la Ley Orgánica de universidades en su art. 1.2: la «creación, desarrollo, transmisión y crítica» de la ciencia, la técnica y la cultura, así como la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; funciones todas que han de prestar siempre «al servicio de la sociedad». Ello explica también que la ley de reconocimiento de las universidades privadas, exigida por el art. 4.1 LOU,

venga precedida por la fijación por el Gobierno estatal de «los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas [...] siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las Comunidades Autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (art. 4.4 LOU)».

Por tanto, dentro del anterior marco constitucional, el legislador ha desarrollado en el art. 2.2 LOU, como antes lo hiciera en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 11/1983, el derecho a la autonomía universitaria, determinando que este comprende: a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno; b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación; c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia; d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación; e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades; f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios; h) La elaboración, aprobación y gestión de los presupuestos y la administración de sus bienes; i) El establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo; j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales; k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1.

Las anteriores facultades y competencias integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria, habiéndose asumido su valor como parámetro de constitucionalidad en las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 183/2011, FJ 6; 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7; 176/2015, FJ 5, y 141/2018, de 20 de diciembre, FJ 7), como antes se hiciera para el precepto equivalente de la Ley Orgánica de reforma universitaria en las SSTC 106/1990, FJ 8; 187/1991, FJ 3, y 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2.

En lo que a este proceso interesa, el derecho a la autonomía universitaria comprende la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación así como la expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios. Ahora bien, este reconocimiento o delimitación positiva del contenido esencial de la autonomía universitaria no supone un límite absoluto que haga imposible cualquier intervención del legislador en este ámbito. En efecto, en el fundamento jurídico 4 a) de la STC 26/1987, que es donde el Tribunal Constitucional resuelve que la autonomía universitaria en nuestro sistema se reconoce como un derecho fundamental y donde perfilamos los contornos que delimitan su contenido esencial, precisamos que «naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del art. 1 LRU».

Por tanto, la configuración general definida en el mencionado fundamento jurídico 4 a) de la STC 26/1987 y en especial las tres limitaciones al derecho fundamental a la autonomía universitaria que allí se reconocieron, con especial atención a las que derivan del servicio público que desempeña la universidad, suponen la fijación de unos criterios que informan nuestro enjuiciamiento y los que debemos atenernos en la resolución de esta impugnación.

5. Contenido de la autonomía universitaria: titulaciones y planes de estudios.

Como se ha señalado ya, la autonomía universitaria se predica por igual de universidades públicas y privadas (art. 2.1 LOU), sin que se establezcan diferencias en su contenido en atención a la tipología de universidades (art. 2.2).

Tal autonomía comprende, entre otros contenidos, la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida y la expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios [letras d) y g) del art. 2.2]. La Ley Orgánica de universidades ha optado, dentro del ámbito de configuración que concede el art. 27.10 CE, por dotar al derecho fundamental de autonomía universitaria de ciertas facultades relativas a la elaboración y aprobación de los planes de estudio. A tal efecto distingue entre la autonomía universitaria en la elaboración y aprobación de planes de estudios correspondientes a títulos oficiales válidos en toda España y los títulos o diplomas propios de cada universidad, donde la ley no impone directamente el sometimiento a directrices ni a controles (al respecto, STC 103/2001, FJ 4).

Los primeros son los aquí relevantes en cuanto que son los que contempla el inciso impugnado, tal como se deduce de su tenor literal, pues se refiere a la implantación de nuevas enseñanzas de grado de las previstas en el art. 37 LOU. Ni la Ley Orgánica de universidades ni la Ley 5/2005 establecen diferencias en razón de la titularidad de las universidades, pues ambas normas regulan el procedimiento para que unas y otras universidades obtengan la autorización necesaria para la impartición de enseñanzas oficiales cuya concesión es competencia de la comunidad autónoma correspondiente, que la otorgará o denegará «según lo dispuesto en la legislación de la misma» (art. 35.2 LOU).

Conforme a la normativa aplicable, son las distintas universidades las que tienen la iniciativa y la competencia para crear los correspondientes títulos. El art. 35. 2 LOU dispone que para impartir enseñanzas oficiales y expedir los correspondientes títulos, las universidades deberán poseer la autorización pertinente de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la legislación de la misma y obtener la verificación del Consejo de Universidades de que el oportuno plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno, tras lo cual será el Gobierno el que establecerá el carácter oficial del título y ordenará su inscripción en el registro de universidades, centros y títulos. Este sistema se desarrolla en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Conforme a su art. 3.3 «Las enseñanzas universitarias oficiales se concretarán en planes de estudios que serán elaborados por las universidades, con sujeción a las normas y condiciones que les sean de aplicación en cada caso». Igualmente exige que esos títulos y planes de estudios propuestos por las universidades sean verificados por el Consejo de Universidades y autorizados por la correspondiente comunidad autónoma (art. 25). A continuación, es el Gobierno mediante acuerdo del Consejo de Ministros, el que declara el carácter oficial del título y ordena su inscripción en el ya mencionado registro de universidades, centros y títulos (art. 26).

La misma conclusión acerca de la iniciativa universitaria para la implantación de enseñanzas de grado se alcanza si se examina la normativa autonómica. El art. 14 de la Ley 5/2005 prescribe que la implantación y supresión en las universidades privadas «de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, se efectuará por el Gobierno de Aragón a propuesta de la correspondiente universidad», lo que no es sino trasunto del art. 12 LOU, según el cual «la implantación y supresión en las universidades privadas «de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, se efectuará a propuesta de la universidad».

La regulación expuesta pone de manifiesto que la implantación de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial requiere, entre otros aspectos, la autorización de la comunidad autónoma. Así, tanto la Ley Orgánica de universidades como la Ley 5/2005 atribuyen expresamente al órgano competente de la comunidad autónoma la facultad para conceder o denegar la autorización para la implantación de

nuevos títulos universitarios de carácter oficial. Eso es expresión del carácter compartido de la competencia en esta materia (arts. 149.1.30 CE y 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón), que permite que las comunidades autónomas puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las universidades reconocido por la propia Constitución en el ya citado art. 27.10.

6. Límites a la autonomía universitaria: aplicación al caso.

Entre las posibles opciones de configuración legal, el legislador orgánico ha optado por dotar al derecho fundamental de autonomía universitaria de ciertas facultades relativas a la elaboración y aprobación de los planes de estudio. Sin embargo, esta facultad de las universidades para elaborar los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos oficiales y su expedición no es absoluta, sino que se encuentra limitada, como ya ha tenido ocasión de apreciar la doctrina constitucional (así, en las SSTC 106/1990, de 6 de junio, FJ 8; 187/1991, FJ 3, o 103/2001, FFJJ 5 y 7). Lo que debe valorarse es si la concreta limitación impugnada es o no admisible dentro del margen de configuración legal del derecho a la autonomía universitaria que protege el art. 27.10 CE.

Para ello, debemos ponderar si la previsión legal, que incide sin duda en una de las facultades que integra el núcleo esencial del ámbito de autonomía de las universidades privadas que existen en Aragón, responde a una exigencia reconducible a alguna de las limitaciones de la autonomía universitaria admitidas por la doctrina constitucional antes reseñada. En suma, una restricción como la que examinamos solo podría sustentarse en alguna de las razones consideradas, desde la STC 26/1987, como constitucionalmente admisibles a tal fin, esto es, la protección de otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación), la existencia de un sistema universitario nacional o la configuración de la enseñanza universitaria como servicio público.

A juicio del Tribunal, la prohibición que establece el precepto autonómico no puede fundarse lógicamente en ninguno de los límites que, conforme a la doctrina constitucional, permiten la restricción de la autonomía universitaria constitucionalmente protegida.

El legislador aragonés no explicita en la exposición de motivos de la Ley 2/2016 las razones que le han llevado a adoptar la regulación objeto del presente proceso. Esta regulación se introdujo durante la tramitación parlamentaria de la que luego fue la Ley 2/2016 a través de una enmienda propuesta por uno de los grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón, enmienda de adición que justifica la introducción del inciso cuestionado en el art. 5 de la Ley 5/2005 «por considerarse más conveniente» («Boletín Oficial de las Cortes de Aragón», núm. 43, de 19 de enero de 2016, pág. 2888).

En todo caso, su introducción en el sistema universitario aragonés no obedece a la salvaguarda de otro derecho fundamental, aspecto sobre el que nada se ha alegado en el presente proceso, ni a la existencia de un sistema universitario nacional y a la necesaria coordinación entre sus elementos, pues dicho sistema no excluye la existencia en el mismo de diversos agentes, ya sean públicos o privados, en la medida en que ambas clases de universidades han de cumplir las mismas funciones de servicio público que la autonomía universitaria garantiza (arts. 1.2 y 3 LOU y arts. 2 y 4 de la Ley 5/2005).

Resta por examinar si la restricción legislativa a la autonomía universitaria que se cuestiona obedece a alguna de las exigencias organizativas o funcionales de la educación superior como servicio público.

Tampoco una limitación como esta sirve a las necesidades derivadas del servicio público de educación superior al que se vinculan las universidades. El derecho fundamental de autonomía universitaria se manifiesta con especial intensidad cuando se trata de fijar lo que debe ser enseñado, estudiado e investigado en cuanto «garantiza un espacio de libertad para la organización de la enseñanza universitaria frente a

injerencias externas» (STC 179/1996, FJ 6). La intervención del legislador en el ámbito de las enseñanzas que pueden ser impartidas por la universidad está constitucionalmente justificada porque en el ámbito material afectado, «junto a los intereses peculiares de la comunidad universitaria, concurren intereses generales derivados de que la enseñanza superior se conforme en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público» (STC 87/2014, FJ 10, entre muchas otras). Es, pues, indiscutible que la autonomía universitaria se ejerce, tal como ya se ha expuesto, en el marco de las decisiones que al Estado o a las comunidades autónomas corresponde adoptar en sus respectivos ámbitos de competencia en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto. Las universidades sin distinción, públicas y privadas, realizan un servicio público de educación superior que ha de prestarse siempre al servicio de la sociedad. De este modo la decisión sobre el tipo concreto de enseñanzas o titulaciones que deben impartirse está en función de las específicas necesidades sociales y demás circunstancias particulares que concurren en cada momento y lugar. Eso explica que las comunidades autónomas puedan valorarlo en cada caso y que sea a la legislación autonómica, en el marco definido por la Ley Orgánica de universidades y sus disposiciones de desarrollo, a la que corresponde establecer los requisitos y criterios relativos a la autorización necesaria para la implantación de nuevas enseñanzas por parte de las universidades.

Por ello, las universidades no gozan de una incondicionada e irrestricta libertad para implantar las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales, pues, en el marco de la doctrina constitucional, el legislador puede configurar esa facultad con unos u otros límites. No está aquí en cuestión la competencia autonómica para otorgar la autorización en relación con la implantación en universidades privadas de planes de estudios conducentes a la obtención de nuevas titulaciones de grado. De hecho, en el caso que nos ocupa, esa implantación de nuevos estudios universitarios o titulaciones, así como su modificación, quedan sujetas a autorización administrativa previa con el objeto de valorar dichas actuaciones desde el punto de vista de su adecuación a la programación universitaria aprobada por el Gobierno de Aragón, conforme a los criterios que se definen en el art. 5.1 de la Ley 5/2005 (grado de demanda de los diferentes estudios y las necesidades de la sociedad en educación universitaria; el equilibrio territorial, en un marco de eficiencia en la utilización de los medios materiales y de los recursos humanos del sistema universitario de Aragón, y los costes económicos y su financiación; la especialización y diversificación universitaria en un contexto de cooperación interuniversitaria y la actividad de investigación que en el sistema universitario de Aragón vaya a desarrollarse).

Sin embargo, no ha quedado justificado que una regulación como la examinada en este proceso responda a las exigencias del servicio público de educación superior. Es cierto que la prohibición no afecta directamente a la capacidad de la universidad para, dentro del marco legalmente establecido, elaborar planes de estudio conducentes a la obtención de títulos oficiales de grado, pero esa capacidad de las universidades privadas para diseñar su propia oferta educativa queda fuertemente limitada. Las enseñanzas así diseñadas no van a poder implantarse en ningún lugar de la comunidad autónoma si están incluidas en el ámbito de aplicación del precepto, esto es, si se trata de enseñanzas de grado ya existentes en los centros universitarios dependientes de la Universidad de Zaragoza, ubicados en Huesca, Teruel y La Alfranca de Doña Godina, lo que restringe intensamente, sin justificación, la capacidad de la universidad para establecer su estrategia docente y el modo de desarrollarla.

En dicho ámbito, el precepto introduce una restricción incondicionada («en todo caso») que impide al gobierno de Aragón autorizar la implantación de nuevas enseñanzas y titulaciones en determinados centros universitarios, los privados, con absoluta independencia y completamente al margen de los criterios que, en atención a fines e intereses generales, se fijan en el mismo art. 5.1. Prohibición sin vinculación alguna a los anteriores criterios de programación establecidos por el mismo legislador autonómico, que dificulta gravemente el ejercicio de la función de servicio público que

toda universidad, pública o privada, ha de cumplir, con el consiguiente sacrificio desproporcionado de una de las facultades que integran la autonomía universitaria. Tampoco se trata, por lo demás, de una medida de intervención que se canalice a través de alguno de los mecanismos previstos en el ordenamiento para controlar y verificar el adecuado ejercicio de la autonomía universitaria en su manifestación de elaboración de los planes de estudio.

Ciertamente el legislador autonómico puede, al efectuar la programación universitaria a la que alude el art. 5 de la Ley 5/2005, condicionar la implantación de enseñanzas en las universidades que formen parte de su sistema universitario y, en esa medida, restringir el ámbito de libertad en que consiste la autonomía universitaria. Ahora bien, por las razones ya expuestas, una norma como la impugnada supera dicha injerencia legítima para convertirse en una vulneración propiamente dicha. Al tratarse de una prohibición absoluta, produce como efecto la limitación injustificada del ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado a las universidades privadas que, junto a las públicas, sirven a ese servicio público de educación superior al que ya se ha aludido, lo que es contrario al art. 27.10 CE y determina, en consecuencia, que haya de ser declarada inconstitucional y nula.

Habiendo estimado el recurso por los motivos ya expresados, no resulta preciso analizar la norma desde la perspectiva de las restantes vulneraciones constitucionales que también se habían alegado por el abogado del Estado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar que el apartado primero del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la comunidad autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón, es inconstitucional y nulo.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de mayo de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.