

muchos de ellos no pueden configurarse como EIA, por ser mero acto de instrucción o venir marcado por un alto grado de discrecionalidad.

En el último capítulo de la obra se estudia el desarrollo del procedimiento de EIA, un procedimiento que ha sido calificado de no formalizado; y que está integrado dentro del procedimiento sustantivo, configurando ambos un procedimiento «complejo», compuesto por una resolución ambiental previa y una resolución sustantiva final, y en el que participan dos órganos distintos de la Administración.

Las primeras actuaciones que se realizan son de información y consulta a la Administración para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental; no constituyen propiamente el inicio del procedimiento ambiental, ni siquiera es un trámite obligatorio, pero sirven de apoyo al promotor. El Estudio de Impacto Ambiental es la figura básica del procedimiento, y adquiere aún más relevancia cuando la actividad a realizar sea la construcción de una gran obra u obra hidráulica, ya que las repercusiones ambientales, sociales y económicas se multiplican.

Los supuestos de los trasvases hidráulicos representan la ruptura del principio de unidad de cuenca y la alteración de un elemento natural complejo, como son las aguas continentales. La decisión pública basada en la oportunidad de la transferencia entre cuencas de los recursos hídricos tiene que limitarse por los condicionantes técnicos y jurídicos (norma con rango de ley, existencia de aguas excedentarias, participación democrática y respeto a los principios jurídico-constitucionales).

La fase de desarrollo del procedimiento viene marcada por las deficiencias que se predicen en el trámite de información pública y por la posibilidad de subsanación del Estudio presentado que se concede al promotor.

La fase de terminación del procedimiento es la que presenta una mayor incertidumbre, desde el punto de vista jurídico, por lo que MELLADO RUIZ aboga por las reformas legales pertinentes que despejen las dudas existentes. La naturaleza de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) es controvertida, pero la solución parece situarse en la vía de considerarla como una resolución incidental interco-

nectada con el pronunciamiento sustantivo material, ya sea por su consideración de acto mixto o por tomar como base la existencia de dos procedimientos específicos pero no autónomos.

La DIA se configura como un acto de trámite esencial, impugnabile en supuestos de vulneración de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, de carácter preceptivo, y que, a pesar de no vincular el sentido de la resolución final, se debe tener presente por su representación de las implicaciones ambientales del proyecto.

La obra finaliza con un apartado diferenciado dedicado a las conclusiones, en donde se plasman de forma clara y resumida los principales temas analizados y las soluciones por las que apuesta el autor. Un apartado final éste que viene a sintetizar una obra completa y rigurosa, de la que se desprende una postura equilibrada entre las inquietudes ambientales y el lógico desarrollo de la sociedad. Consideramos que esta obra rezuma esperanza sobre una perspectiva futura de verdadera gestión sostenible del agua, en la que, tomando como base una reforma legal coherente con las inquietudes actuales y contando con el apoyo de todos los sujetos interesados, se consigan minimizar los efectos del impacto ambiental, mediante un estudio objetivo de las alternativas posibles, que permita escoger la vía menos gravosa.

Por último, no queremos poner fin a este comentario sin hacer referencia a la notable redacción de esta obra, y felicitar al autor por las referencias literarias, que aportan una nueva perspectiva, y nos recuerdan que la protección jurídica del medio ambiente no es más que la respuesta del legislador ante las demandas de la sociedad.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: *Régimen jurídico de la selección del profesorado universitario*, Atelier, Barcelona, 2004, 242 págs.

La entrada en vigor de la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universi-

dades, conocida comúnmente como LOU, ha introducido importantes novedades en la configuración de la Universidad española. De entre todas esas novedades, una de las más destacadas es la regulación del profesorado que establece la citada norma. Precisamente, la finalidad del libro de la profesora Alba NOGUEIRA LÓPEZ, profesora titular de Derecho administrativo, objeto de la presente recensión, es analizar dicha regulación; en concreto, el régimen de acceso del profesorado de las Universidades públicas, ya que éste es el único que la LOU regula de forma exhaustiva.

Esta obra presenta una estructura sistemática y precisa que facilita la aproximación y comprensión del complejo tema cuyo examen aborda. Así, con tal fin, se divide en dos bloques temáticos: una primera parte dedicada a describir y analizar el marco general, social y normativo, en el que se incardina la materia a estudiar, y una segunda parte consagrada al análisis detallado del régimen de acceso del profesorado de las Universidades públicas.

El capítulo inicial de este libro ofrece una pormenorizada descripción del contexto social y jurídico en el que se produce la aprobación de la LOU. La autora realiza en él, por una parte, un repaso de los principales hitos sociológicos y normativos que han marcado la evolución de la enseñanza universitaria, en general, y de la regulación del profesorado universitario, en particular, desde la promulgación de la Constitución de 1978 hasta la aprobación de la LOU, y, por otra parte, una sucinta aproximación general a la LOU, consistente en una reseña de los principales rasgos de la misma.

En el segundo capítulo, la profesora NOGUEIRA aborda el estudio de la disciplina del profesorado universitario contenida en la LOU. En él se centra, fundamentalmente, en el examen de tres cuestiones. En primer lugar, analiza la regulación de los cuerpos de funcionarios docentes. Respecto de ella, la autora destaca la acentuación de la configuración de los mismos como cuerpos nacionales, debido a la supresión de la remisión a la legislación autonómica que figuraba en la LRU y a la introducción de un procedimiento centralizado de habilitación, como requisito pre-

vio al acceso a dichos cuerpos. En segundo lugar, en el marco de este examen de la regulación contenida en la LOU, la profesora NOGUEIRA examina las figuras laborales de contratación de personal docente en el ámbito universitario; en especial, estudia el problema de índole competencial que se deriva del reenvío a la regulación por las Comunidades Autónomas del régimen jurídico de dichas figuras que realiza la LOU. Según la profesora NOGUEIRA, si bien *prima facie* puede parecer que dicha remisión choca con el artículo 149.1.7.º de la Constitución, con apoyo en la jurisprudencia constitucional se puede defender la constitucionalidad de la solución adoptada por la LOU. En tercer lugar, la autora indaga acerca de cuál es el ámbito de la autonomía normativa de las Universidades en la determinación del régimen de su profesorado contratado, si es que existe, dado el papel preponderante que, en este asunto, asumen los convenios colectivos. La profesora NOGUEIRA se muestra decididamente partidaria de reconocer a las Universidades un ámbito regulador propio en el campo de la fijación del régimen del profesorado contratado, y ello porque entiende que el espacio reconocido, con carácter general, a la negociación colectiva por la legislación laboral debe conciliarse, en este caso particular, con la especial naturaleza de las Universidades y con su derecho constitucional a la autonomía.

El tercer capítulo de la monografía de la profesora NOGUEIRA versa sobre las nuevas categorías de profesorado universitario. Así, lógicamente, en él se analizan los requisitos para acceder a dichas categorías y las funciones que, al menos en teoría, caracterizan a cada una de ellas. Para realizar el estudio de este tema, la autora divide dichas categorías en dos grupos: las categorías funcionariales y las categorías laborales. Respeto de las primeras, la profesora NOGUEIRA, después de un atento examen de los requisitos para acceder a las mismas y de su configuración legal, en primer lugar, critica el continuismo de la LOU en esta materia, en especial el hecho de que no se haya ido hacia la simplificación y racionalización propuesta en su día por el profesor J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR; en segundo lugar, destaca la ausencia de una regulación que, efectivamente, dote de funciones di-

ferentes a los distintos cuerpos; y, en tercer lugar, denuncia que no se hayan dado pasos efectivos para favorecer una adecuada promoción profesional que premie el esfuerzo docente e investigador. Respecto de las segundas, las categorías laborales, la profesora NOGUEIRA lleva a cabo, por una parte, el examen de la parcial laboralización de la función docente efectuada por la LOU y, por otra parte, el estudio singular de cada una de las figuras docentes laborales previstas en dicha norma, en especial de los contratados doctores, en atención a su novedad. En el marco del examen de la laboralización de la función docente, la autora analiza dos cuestiones: en primer lugar, la constitucionalidad de esta laboralización de parte de las figuras docentes y, en segundo lugar, la relación que existe entre el catálogo de figuras contractuales que se contiene en la LOU y las modalidades contractuales que disciplina el Estatuto de los Trabajadores. Respecto de la primera cuestión, la profesora NOGUEIRA estima que de la jurisprudencia constitucional en relación con los puestos de trabajo que pueden ser sometidos al Derecho laboral en el seno de las Administraciones públicas se infiere una concepción mucho más restrictiva del ámbito atribuible al personal laboral que la que recoge la LOU. En consecuencia, coherentemente, la autora se posiciona con la corriente doctrinal que cuestiona la constitucionalidad de la decisión de posibilitar la laboralización indiscriminada del 49% del personal docente universitario. En su opinión, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en esta materia, el Legislador en la LOU debería haber establecido, dentro de la preferencia por el régimen funcional que se contiene en la Constitución española, las condiciones, funciones y límites materiales que permitiesen diferenciar los puestos reservados a funcionarios de los puestos susceptibles de ser cubiertos por personal laboral. En segundo lugar, como se ha adelantado, dentro del estudio de la temática de la laboralización de determinadas figuras docentes por la LOU, la autora se plantea cuál es la relación que existe entre el catálogo de figuras contractuales que se contiene en la LOU y las modalidades contractuales que disciplina el Estatuto

de los Trabajadores. Tras un esmerado estudio, la profesora NOGUEIRA concluye que el listado de categorías contractuales de la LOU es tasado y que, por tanto, las Universidades no podrán crear nuevas figuras contractuales, si bien, en su opinión, esto no excluye que determinados aspectos de la relación contractual del personal docente laboral no disciplinados por la LOU hayan de ser integrados con la regulación de alguna de las diferentes modalidades contractuales previstas en el Estatuto de los Trabajadores.

En el capítulo cuarto, dedicado a los sistemas de selección del profesorado universitario, estudia la profesora NOGUEIRA, en primer lugar, las especialidades de los instrumentos de ordenación del empleo público en el ámbito universitario; en segundo lugar, el régimen de acceso y provisión del profesorado funcionario, en concreto el sistema bifásico de habilitación nacional y selección por las distintas Universidades; en tercer lugar, la selección del profesorado contratado, en particular la evaluación positiva de la actividad como requisito previo para el acceso a algunas categorías contractuales; en cuarto lugar, el conocimiento de las lenguas propias en relación con el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes y a las categorías de profesorado contratado; y, finalmente, en quinto lugar, las comisiones de reclamación, en particular su composición y la extensión de sus facultades revisoras. La parte de este capítulo dedicada al sistema bifásico de selección del profesorado funcionario implantado por la LOU reviste un especial interés, tanto por su novedad en nuestro Ordenamiento jurídico como por la polémica que la implantación de este sistema generó en la comunidad universitaria española. En opinión de la autora, el establecimiento de un sistema centralizado de habilitación, previo a la celebración de los concursos de acceso a las Universidades, implica una clara degradación de la facultad de las mismas para seleccionar su propio personal docente, sobre todo si se tiene en cuenta que las Universidades deben elegir a alguno de los candidatos habilitados, sin poder, una vez convocadas, dejar ninguna plaza desierta, ni siquiera en el caso de que consideren que ninguno de los candidatos habilitados

responde a las necesidades específicas que pretendían satisfacer con la convocatoria de la plaza. Denuncia, además, la profesora NOGUEIRA la inconsistencia de este sistema bifásico, pues si bien no es posible definir la habilitación como un simple requisito para el acceso a la función pública, ya que es el momento donde se acreditan los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (aunque, insólitamente, no otorga la condición de funcionario), tampoco es posible calificarla como un mero filtro de calidad del servicio público, en la medida que este sistema no se aplica en las Universidades privadas.

En el capítulo quinto, titulado «La organización administrativa ligada a los sistemas de habilitación y evaluación», la profesora NOGUEIRA examina, en primer lugar, el Consejo de coordinación universitaria (en concreto, su naturaleza, su composición y sus funciones en materia de profesorado) y los órganos de coordinación autonómicos, y, en segundo lugar, las agencias de evaluación, tanto la estatal como las autonómicas. En especial, la profesora NOGUEIRA analiza prolijamente el régimen jurídico de la ANECA; dentro de las múltiples cuestiones que en dicho examen se abordan es preciso destacar aquí, por su innegable trascendencia práctica, dos: por una parte, la determinación del tipo de relación que debe existir entre la ANECA y las agencias autonómicas de evaluación y, por otra parte, la problemática derivada de su naturaleza fundacional. Respecto de la primera cuestión, la autora propone entender que cada agencia autonómica debe actuar dentro del espacio competencial propio y que la agencia estatal debería intervenir en aquellos casos en que no exista agencia autonómica, sin perjuicio de la posibilidad de articular mecanismos de cooperación que conduzcan a un reconocimiento recíproco de las evaluaciones entre agencias. Respecto de la segunda cuestión, la problemática derivada de la forma fundacional de la ANECA, señala la profesora NOGUEIRA que la misma estriba en que la elección de esta forma jurídico-privada de personificación determina, en principio, la imposibilidad de la ANECA de ejercer potestades públicas, como es la de evaluación, cuyo ejercicio, sin duda alguna,

constituye el fin último de dicho ente. Para solventar este obstáculo jurídico se ha recurrido al expediente de dar un baño administrativo al procedimiento de evaluación, haciendo que éste, formalmente, se inicie y finalice en la Dirección General de Universidades, aunque sustancialmente es tramitado por la ANECA. Así, *de facto*, la ANECA, un ente de naturaleza jurídico-privada, ejerce potestades públicas. Según la profesora NOGUEIRA, esta articulación organizativa constituye un claro reflejo de la voluntad de huir del Derecho administrativo en este ámbito.

Es ineluctable terminar la presente recensión afirmando que el libro de la profesora Alba NOGUEIRA constituye, por su rigor científico, un texto de indudable interés para cualquier estudio del Ordenamiento jurídico-administrativo español, porque en él, al margen del exhaustivo examen del tema que aborda, se contienen certeras e innovadoras reflexiones que, trascendiendo el carácter sectorial de su contenido, se refieren a los grandes temas del Derecho administrativo contemporáneo: la huida del Derecho administrativo, el modelo de empleo público, etc., si bien hay que destacar que este libro tiene, en mi opinión, un especial interés para tres grupos de lectores: en primer lugar, su lectura es recomendable a todos aquellos que hayan de intervenir en la reforma del régimen jurídico de la selección del profesorado universitario, anunciada por el actual gobierno socialista, y ello porque el libro de la profesora NOGUEIRA contiene una crítica constructiva de la LOU, muestra los aciertos de su regulación, a la par que denuncia sus debilidades, sus errores y sus inconsistencias, proponiendo soluciones factibles para enmendar dichas carencias; en segundo lugar, este libro constituye una herramienta de trabajo de incalculable valor para aquellos que, por su oficio, sean los ejecutores de las previsiones contenidas en la LOU en materia de selección del profesorado universitario, pues sus páginas encierran las respuestas a las numerosas dudas que la aplicación de la LOU plantea, respuestas basadas en el estudio no sólo de la LOU, sino también de la normativa autonómica de desarrollo y de los estatutos de las Universidades, y también de la jurisprudencia constitucional y

ordinaria; finalmente, en tercer lugar, el libro de la profesora NOGUEIRA constituye, por su estilo claro y directo, una obra de referencia para cualquier aspirante a profesor universitario (o, incluso, profesor universitario) que quiera conocer la realidad del actual sistema de acceso a la función pública docente.

MARCOS ALMEIDA CERREDA  
 Área de Derecho Administrativo  
 Universidad de Santiago  
 de Compostela

PARDO ÁLVAREZ, M.: *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2005, 671 páginas.

Bajo la rúbrica de María PARDO ÁLVAREZ se ha publicado el libro *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*.

Antes de entrar en el tema de fondo, debemos mencionar la gran labor de investigación efectuada por María PARDO para la confección de este trabajo, síntesis de su tesis doctoral, y que sin duda calificamos de fructífera.

El examen de la potestad de planeamiento urbanístico objeto del estudio del presente libro se ha estructurado en tres partes con una brillantez metodológica que facilita su comprensión. En primer lugar, la delimitación conceptual del urbanismo respecto de la ordenación del territorio a tenor del nuevo ordenamiento jurídico español. En segundo lugar, el recorrido por los condicionantes constitucionales referidos a la planificación urbana. Y, en último término, el planeamiento urbanístico en el nuevo orden competencial del Estado autonómico.

La primera parte recoge la distinción entre los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio en el marco de la Constitución española, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo al efecto. La autora reordena una serie de criterios aportados por la doctrina para configurar una no-

ción material de *ordenación del territorio*. Así, apunta seis elementos, a saber: a) La pretensión ordenadora de carácter global o integradora de todas las actividades humanas que incidan en el territorio. b) El establecimiento de la vocación o destino de las distintas zonas del territorio, ya sean éstas destinadas al asentamiento poblacional, a actividades productivas o de utilización de los recursos naturales. c) La inequívoca vocación coordinadora que está llamada a cumplir en relación con aquellas políticas o actividades de incidencia física sobre el territorio. d) El constituir un vehículo para la plasmación geográfica de una planificación socioeconómica regional capaz de lograr el debido equilibrio interterritorial. e) Su preocupación por la conservación y mejora del medio ambiente. f) Su tendencia última a la búsqueda de una mejora de calidad de vida de todos los ciudadanos.

En relación al concepto de urbanismo, expone que constituye parte integrante o un elemento más del ámbito tan amplio que conforma la ordenación del territorio. Así, califica la acepción de la ordenación del territorio como un macroconcepto, dado que entre las distintas cuestiones que configuran el modelo de ordenación territorial se halla la previsión del uso del suelo, con finalidad de organizar a *grosso modo* la ciudad, sus usos industriales, las infraestructuras, el desarrollo económico y las medidas de protección al medio ambiente.

La diferenciación material entre la ordenación del territorio y el urbanismo se efectúa en base a los títulos competenciales contenidos en la Constitución española y la interpretación que ha efectuado el Tribunal Constitucional. Sin embargo, también se examina de modo separado su contenido y finalidad, afirmando, en último término, que el *urbanismo y la ordenación del territorio son funciones diferentes de ordenación del espacio territorial*.

Por ello, la autora adopta la calificación de *urbanismo* para describir a las posiciones doctrinales que abogan para una equiparación material entre el urbanismo y ordenación del territorio. No en vano, María PARDO se posiciona en contra de dichas argumentaciones, manteniendo que el urbanismo está configurado como un