

Se recomienda que una ley orgánica replantee el proceso autonómico

Las fuerzas políticas deben pactar los principios generales sobre organización y competencias de las comunidades

MADRID. El documento técnico final elaborado por la Comisión de Expertos sobre el proceso autonómico, coordinado por el profesor García de Enterría, consta de 133 folios, seis apartados y una serie de propuestas finales.

El documento, al que ha tenido acceso Efe, comienza con una introducción en la que se señala que «está relativamente generalizada una interpretación de la Constitución española de 1978, según la cual nuestra Ley Fundamental habría decidido una radical transformación del modelo de Estado». Más adelante se afirma que la Constitución sólo ha cedido los impulsos para transformar el viejo Estado centralizado, que no ha asumido directamente, sino que los ha entregado a los territorios interesados en acceder a la autonomía.

En cambio, precisa el informe, ha establecido bases suficientes para ordenar todo lo demás, de manera que la organización política se transforme con suficiente ritmo y profundidad, que el reparto o distribución territorial del Poder se concluya en efecto, para que pueda quedar articulado un nuevo sistema, cuya vertebración parte de la propia Constitución y se fundamenta

en los principios establecidos expresamente en ella.

Así, pues, la construcción ordenada del Estado de las autonomías debe llevarse a efecto primero con el desarrollo de algunos principios constitucionales que, aunque lucen expresamente en su texto o forman parte del propio tejido del sistema, son su propia cifra institucional y no han sido suficientemente utilizados.

En segundo lugar, es preciso operar sobre el proceso en marcha, de manera que las fuerzas políticas lleguen a convenir en la aceptación de algunos principios generales sobre la organización y competencia de las comunidades autónomas.

Puede deducirse que la Comisión se ha basado estrictamente en el texto constitucional, convencida de que la Constitución ha ejercitado una opción fundamental acertada y rica en posibilidades para nuestra sociedad. Sin embargo, la Comisión ha intentado una interpretación consecuente del mismo, pero sin olvidar tampoco las peculiaridades del proceso autonómico ya en marcha en el momento de formular las propuestas que resumen seguidamente.

Tras la introducción, el segundo apartado del documento establece un planteamiento general que contempla: la generalización del sistema de autonomías, correcciones constitucionales a las iniciativas autonómicas, el mito de la uniformidad, la organización de las comunidades autónomas, la transformación del Estado y el régimen jurídico de las decisiones de las comunidades autónomas y sus relaciones con el Estado.

DERECHO A LA AUTONOMIA

En el primer apartado, el documento se refiere al derecho establecido en la Constitución de acceder y constituirse en comunidades autónomas conforme a lo dispuesto en los respectivos Estatutos de autonomía. Interesa, sobre todo —señala el informe—, dejar constancia de lo que de sus previsiones ha resultado ya en la práctica: existen tres comunidades autónomas constituidas y una mayoría de los restantes territorios españoles, o bien tienen sus Estatutos elaborados y a la espera del debate parlamentario o, cuando menos, han ejercido la iniciativa autonómica manifestando formalmente su decisión de constituirse en comunidades autónomas.

El documento se hace eco de los debates existentes en algunas provincias acerca de si es o no oportuno emprender la vía autonómica. En unas provincias, si se debe o no seguir el procedimiento cualificado del artículo 151 de la Constitución, y en otras, en fin, sobre la conveniencia de sumarse a las provincias limítrofes o acceder a la autonomía en solitario.

La Comisión entiende que esta situación es notoriamente inconveniente, que perjudica la radical y ordenada atención de los asuntos públicos y que produce a los ciudadanos el lógico desasosiego sobre las líneas maestras del modelo de Estado hacia el que nos encaminamos, y de la duda razonable acerca de si no habrá que pagar un precio demasiado elevado en el tránsito.

Sin embargo, la aceleración no puede consistir en una remisión total de la conclusión del proceso a los territorios interesados, sino que implica la utilización de algunas previsiones constitucionales que delimitan el derecho de acceso a la autonomía y permitan corregir algunos excesos que podrían resultar de la aceptación incondicionada de las iniciativas locales.

La propia Constitución ha previsto este problema y ha establecido principios de los que debe hacerse uso decididamente. Para nuestro texto fundamental, que accedan a la autonomía provincias aisladas es algo rigurosamente excepcional. Tan sólo se admite un planteamiento contrario para las provincias que tengan «entidad regional histórica» (artículo 143/1).

Más bien cabe entender —precisa el informe— que, al margen de casos muy notorios, la Constitución ha establecido una prohibición con reserva de excepción en relación con dichas iniciativas uniprovinciales. Establecidas las citadas excepciones, ninguna provincia puede acceder en solitario a la autonomía si no lo autorizan previamente las Cortes mediante la Ley Orgánica.

Otra limitación a la libre iniciativa territorial en materia de autonomías consiste en la habilitación constitucional en favor del Estado, de poderes suficientes tanto para reconducir las iniciativas autonómicas abusivas, como para impedir que queden en el seno de Estado islotes no autonómicos con respecto de los cuales hubieran de conservarse las estructuras y procedimientos de acción propios de la Administración centralizada, con los costes y distorsiones organizativas que ello comportaría.

EL MITO DE LA UNIFORMIDAD

La generalización de las autonomías territoriales no implica la total uniformidad del sis-

tema, de manera que unas comunidades sean idénticas a las demás. Por ello, es necesario generalizar en este momento fundamental un patrón o bloque competencial único, con el carácter de mínimo y no excluyente de las especialidades regionales.

Instauradas las comunidades autónomas en todo el territorio del Estado resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquellas decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado.

El informe analiza a continuación la transformación del Estado, las transferencias de servicios en favor de las comunidades autónomas y señala que la actuación de las Comisiones mixtas Administración del Estado-Comunidades autónomas es un procedimiento falaz en la práctica: la negociación no es real, pues las soluciones se reproducen en cada Comisión mixta sin matices notables, por lo que la potestad de dirección de que se priva al Estado se entregará a la Comisión mixta que más haya progresado en sus trabajos.

Por último, en este apartado se analiza el régimen jurídico de las Comunidades autónomas y sus relaciones con el Estado, y señala que, por obra de la expansión de las supuestas competencias «exclusivas» de las Comunidades autónomas, se está propiciando un giro de 180 grados en la regla general para consagrar el principio contrario; es decir, la supuesta primacía del derecho de las Comunidades autónomas.

Se concluye en este apartado que nuestra Constitución se ha mostrado parca y muy poco imaginativa al establecer reglas de relación entre los poderes estatales y autonómicos.

La Comisión, por otra parte, disiente radicalmente de las interpretaciones constitucionales que pueden llevar al bloqueo del sistema y que, además, no son las que cabe deducir legítimamente del texto constitucional.

El informe señala que hay que tener en cuenta que buena parte de las medidas que se han valorado como necesarias inciden directamente en el proceso de elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos. Supuesto que en este caso la Constitución no permite al legislador estatal que interfiera o condicione aquellas tareas limitando la potencialidad del principio dispositivo en materias

Autonomías: Propuestas de la Comisión de expertos

Salvo excepciones, ninguna provincia puede aspirar en solitario a la autonomía sin autorización legal de las Cortes.

de autonomías o restringiendo la potestad de autoorganización de las Comunidades autónomas, las articulaciones de este conjunto de propuestas que la Comisión formula no puede hacerse a través de una ley estatal, sino que tienen que ser objeto propio de acuerdos o pactos no integrados en dicha ley a través de los cuales las fuerzas políticas convengan en aceptar unas directrices generales necesarias para operar la profunda transformación del Estado que ya se ha iniciado.

En consecuencia, la Comisión entiende que las propuestas que se contienen en el presente documento deberían articularse a través de dos documentos principales: uno legislativo, que sería la Ley Orgánica de Ordenación del proceso Autonómico, y otro que serían los aspectos políticos inicialmente no legalizados sobre el proceso autonómico.

Más adelante el informe señala que la Constitución no permite interponer entre ella y los Estatutos de autonomía una ley general que condicione éstos, pero indiscutiblemente no prohíbe —y aún reclama— la previsión de normas que, dejando a salvo la libertad dispositiva de aquéllos, ordenen el imprescindible proceso de ajuste de las estructuras del Estado, su adaptación progresiva al proceso autonómico y el correcto engarce del conjunto de piezas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, han de componer la organización territorial que dicho precepto describe.

UN TEXTO UNICO

A la Comisión le ha parecido de interés concentrar los esfuerzos en la elaboración de un texto único con carácter general, aunque

las materias que incluya no tengan más engarce que la común referencia a la ordenación del Estado de las autonomías, lo que, por cierto, es título suficiente para agrupar materias y aliviar su variedad.

Se propone que la ley ha de ser el marco común para regulaciones justificadas en preceptos constitucionales diversos: en primer lugar, la ley pretende ser una norma interpretativa; en segundo lugar, mantiene mandatos en desarrollo de algunos preceptos constitucionales, y es también una previsión del Estado sobre sí mismo, destinada a preparar la estructura y el utillaje preciso para afrontar la transformación que la Constitución exige.

La Comisión considera de suma importancia que la ley que se apruebe se tramite como ley orgánica. Proponiendo su tramitación como ley orgánica se pretende obtener dos beneficios principales: que su contenido no sea revisable por leyes estatales ordinarias ni tampoco por leyes de las comunidades autónomas, sino que se imponga a estos legisladores, y, principalmente, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 79 de la ley citada, pueda ser sometido el proyecto al control previo del Tribunal Constitucional.

El texto cobraría así toda la fuerza que la Constitución misma es capaz de prestarle y sería seguidamente un instrumento insustituible de reordenación del proceso autonómico.

En cuanto al contenido específico de la ley y su estructuración, el informe de los expertos señala que en el título uno de la ley han de incluirse una serie de disposiciones generales tendentes a facilitar la reducción de los excesos semánticos que ha dado lugar el empleo impreciso, tanto en la Constitución como en los Estatutos de autonomía, de la expresión «competencias exclusivas», que en estos últimos se ha tratado moderar con salvedades que adolecen de ambigüedad.

CRITERIOS INTERPRETATIVOS

Han de sentarse los criterios interpretativos de la Constitución para determinar qué ordenamiento —el estatal o el autónomo— es de aplicación preferente en los casos de colisión. Deberían establecerse también mecanismos capaces de asegurar en todo momento la coordinación y coherencia de la acción pública y la comunicación permanente entre el Estado y las diferentes comunidades autónomas.

El tema cardinal del conjunto de problemas expuestos es la interpretación exacta que debe darse al párrafo tercero del artículo 149, que tiene un valor ordenador de todo el sistema (las normas del Estado «prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas»).

La regla a aplicar en los supuestos de colisión es la de primacía del derecho estatal; regla que, como se ha indicado en otros momentos del informe, es la que está generalizada en el Derecho Comparado a efectos de resolver de modo inmediato los conflictos entre las normas estatales y territoriales que contienen regulaciones contradictorias.

El precepto no pone en cuestión la existencia de un ordenamiento territorial propio de cada comunidad autónoma, pero sí que este ordenamiento puede entrar en colisión con el ordenamiento del Estado cuando ambos están regulando concurrentemente una misma materia.

La Comisión considera necesario que la fu-

tura ley de Desarrollo Autonómico incluya principios del siguiente tenor:

Primero: A efectos de hacer posible la coordinación de las acciones estatales y regionales, ha de facultarse al delegado del Gobierno que pueda recabar información de las comunidades autónomas sobre las disposiciones y resoluciones que adopten cuando éstas no sean objeto de publicación.

Segundo: Siguiendo una práctica absolutamente generalizada en todos los Estados federales y regionales que existen hoy en el mundo occidental, es preciso explicitar un principio constitucional según el cual la ejecución por las comunidades autónomas de la legislación del Estado permite al Gobierno Central vigilar la observancia de la legislación que aplica, a cuyos efectos pueden solicitar información, enviar comisionados ante las autoridades superiores de aquellas y formular los requerimientos procedentes a efectos de subsanar las deficiencias observadas.

Tercero: La ley orgánica ha de contener precisiones con respecto a la ordenación del proceso autonómico para los supuestos de transferencias o delegación de competencias en favor de las comunidades autónomas.

Cuarto: El Estado, siguiendo pautas que han determinado por imponerse en otros sistemas similares al que va a constituirse entre nosotros, debe estar facultado para establecer las bases de una programación financiera a corto y medio plazo que sirva para aunar

Autonomías: Propuestas de la Comisión de expertos

Es necesario aclarar el concepto, hasta ahora impreciso, de las «competencias exclusivas»

esfuerzos en pro de la consecución de objetivos comunes.

Quinto: La cooperación y la participación son principios fundamentales en un moderno Estado de autonomías. Técnicas instrumentales a prever son los informes previos, los conciertos o convenios (previstos en la Constitución, en principio sólo para las relaciones entre comunidades autónomas —artículo 145—, pero generalizables también a la colaboración del Estado con aquéllas); el establecimiento de fórmulas de administración mixta; la creación conjunta de entes institucionales; la cesión de competencias concurrentes a entes corporativos; la institucionalización de conferencias de ministros o consejeros de distintos ramos, etcétera.

LA INICIATIVA AUTONÓMICA

Lo que sí es preciso que la ley orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico aborde es la regulación de las previsiones contenidas en el artículo 144 de la Constitución. Este precepto se remite a una ley orgánica estatal, por lo que la ley que venimos proponiendo puede cumplimentar el encargo constitucional. Aunque, en principio, dicha ley orgánica debería ser singular y dictarse cuando se den los supuestos específicos a que se refieren los tres párrafos principales del artículo 144, no existe inconveniente inconstitucional alguno para que las Cortes fijen con carácter general los criterios de que habrán de servir para aplicar el precepto citado.

Según la Comisión, las previsiones del artículo 144 son las únicas que permiten dar una correcta solución a iniciativas autonómicas que, como la relativa a la provincia de Madrid, requieren una solución singular.

Sentado que el mapa autonómico no puede imponerse legislativamente, la Comisión entiende inconveniente la excesiva proliferación de comunidades autónomas uniprovinciales. En el caso de que no se considere que un territorio cumple las específicas condiciones exigidas por el artículo 143, las Cortes pueden, mediante ley orgánica, autorizar la constitución de la comunidad autónoma uni-

provincial a tenor de lo dispuesto en el artículo 154, letra A.

La ley orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico debería fijar los criterios generales en base a los cuales las Cortes han de discernir cuándo procede o no la autorización a que se refiere el artículo 144/A. Del desarrollo constitucional que se propone, resultará sustancialmente que el reconocimiento de «entidad regional histórica» a un territorio debe administrarse con todo escrúpulo interpretando el concepto con carácter restrictivo.

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

En este apartado, la Comisión analiza una a una la siguiente tipología de las comunidades autónomas:

1. El modelo catalán, que tiende a prescindir de las Corporaciones Provinciales y a dotarse de una administración autonómica ro-

busta. 2. El modelo vasco, que se apoya de forma notable en las Diputaciones Forales.

3. El tipo uniprovincial, que ha de integrar las instituciones propias de la comunidad autónoma y la Diputación Provincial. 4. Las comunidades autónomas insulares, en las que predomina la organización administrativa propia de cada isla y no debe reconocer instituciones intermedias entre aquéllas y el órgano rector de todo el archipiélago. 5. La ciudad autónoma, que ha de ser la forma de organización propia de Ceuta y Melilla, y, en su momento, de Gibraltar.

La Comisión entiende que el modelo catalán, que invoca en su favor singularidades y tradiciones propias de aquel territorio, no debe reproducirse para el resto de las comunidades autónomas, la mayoría de las cuales acceden por primera vez a las fórmulas de autogobierno político, en las que ninguna razón de peso avala el que se pueda prescindir o no utilizar profusamente los servicios administrativos de las Diputaciones Provinciales.

Es, pues, el modelo vasco, matizado en lo necesario para despojarlo de sus propias tradiciones, el que, a juicio de la Comisión, debe reproducirse en todas las comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyan. Sin embargo, es ésta una solución general que debe incorporarse a cada Estatuto de autonomía en la fase de su elaboración y aprobación.

Por consiguiente, la ley Orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico ha de incluir medidas del tenor siguiente:

1) Con independencia de las competencias que la legislación de régimen local atribuya a las Diputaciones Provinciales, resulta conveniente prever, con carácter general, que los Estatutos de Autonomía y las leyes de las comunidades autónomas podrán asignarles competencias propias de la comunidad o delegarles su ejercicio, y que podrá atribuirse a las Diputaciones Provinciales la gestión ordinaria, en el territorio de la provincia, de los servicios propios de la Administración autonómica.

2) Es preciso prever también que el robustecimiento de las funciones a desarrollar

por las Diputaciones pueda producirse a través de transferencias o delegaciones directamente operadas por la Administración estatal. Deben establecerse las previsiones necesarias para que también las Diputaciones puedan, en su caso, ejercer las competencias transferidas o delegadas por el Estado en favor de las comunidades autónomas.

3) En el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales que puedan constituirse, es preciso asegurar la integración de la Diputación y las instituciones políticas de aquéllas, pero preservando los servicios administrativos propios de la Diputación para que sean el soporte de toda acción ejecutiva a desarrollar por la comunidad autónoma.

REGIMEN GENERAL DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONOMAS

En relación con la organización interna de la comunidad autónoma, tanto en su esfera política como administrativa, es preciso introducir severas correcciones, en la tendencia que se viene observando, a la ampulosidad, la reproducción del aparato estatal y la densificación burocrática.

Medidas de carácter estrictamente organi-

El Gobierno central estará facultado para vigilar el cumplimiento de la legislación estatal ejecutada por los entes autónomos

zativo sólo parece necesario adoptarlas en la Ley Orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico en relación con las corporaciones de derecho público, y es necesario posibilitar la formación de organizaciones de segundo grado que asuman la representación a escala nacional de las referidas corporaciones.

TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS

La regulación legal de la cuestión de las transferencias se extenderá a los siguientes extremos:

1) Asegurar que en cada acuerdo de transferencias se contengan específicas menciones a las funciones que sobre la materia se reserva el Estado.

2) En todo proceso de transferencias debe distinguirse entre la validez de la transferencia operada, su entrada en vigor y su eficacia «ad extra».

3) Las transferencias no pueden producirse con una desigual cadencia temporal con relación a una misma materia para las distintas comunidades autónomas que se constituyan. Parece conveniente la justificación de las Comisiones mixtas por Comisiones sectoriales.

4) Las transferencias deben comprender bloques materiales completos, y la totalidad de competencias que deban corresponder a tenor de su Estatuto a una comunidad autónoma deberán transferirse en un solo bloque, y no en diversas fases o etapas sucesivas, porque sólo así puede racionalizarse el traspaso.

5) Es necesario establecer criterios claros para determinar una evaluación uniforme de los servicios a transferir e importa contemplar la repercusión de los servicios transferidos en relación a los órganos centrales sobre los que descansa en buena parte su gestión.

6) Es absolutamente imprescindible determinar los efectos jurídicos de determinados aspectos del proceso de transferencias con carácter general (subrogaciones en titularidades de relaciones jurídicas, traspasos de archivos y expedientes, inscripciones en el Regis-

Autonomías: Propuestas de la Comisión de expertos

Según la Comisión, el modelo vasco parece el más recomendable para las nuevas comunidades pluriprovinciales

tro de la Propiedad, traspaso de participaciones societarias, etc.

7) La programación de las transferencias respecto de las comunidades autónomas que en lo sucesivo se constituyan se hará preferentemente siguiendo el orden ya iniciado por las comunidades autónomas ya constituidas.

8) Cuando en el momento de transferir los servicios se observe que la distribución de competencias en cada materia no permita una eficaz organización de la Administración autonómica y la más adecuada y aconsejable reforma de la Administración del Estado, se promoverá la redacción de los proyectos precisos para que se operen transferencias o delegaciones destinadas a contemplar las competencias de las comunidades autónomas.

La Ley Orgánica de Ordenación del Proceso Autonómico (LOPA) deberá atender al establecimiento de algunas reglas comunes aplicables a las operaciones de traspaso de funcionarios, hasta ahora regidas por las previsiones de los Estatutos y por algunas normas singulares de desarrollo.

Todos los funcionarios que ejerciesen alguna función o competencia de la que, en lo sucesivo, vaya a responsabilizarse la comunidad autónoma deben quedar automáticamente puestos a disposición de ésta, la opción de retorno a la Administración estatal se articulará como un derecho a participar en los concursos de traslado que el Estado convoque con acreditación de dos años de

servicios efectivos en la comunidad autónoma de procedencia.

En cuanto al contenido de las reformas, su alcance depende en cada Ministerio de la mayor o menor incidencia, en su propia esfera, de las competencias que se reconozcan a las comunidades autónomas. Esta incidencia es desigual, y su alcance exacto es preciso determinarlo caso por caso, de lo que dependerá también la mayor o menor amplitud que ha de tener la reforma.

La LOPA se propone también dejar establecidos los criterios generales con los que deben afrontarse estos problemas. Es preciso que las necesidades reseñadas se valoren en su justo alcance, y que se adopten medidas consecuentes, pues de sus exigencias no puede resultar una simple mutación del as-

Conviene corregir la actual tendencia a «reproducir» el aparato estatal y la burocratización

El traspaso de competencias debe hacerse en bloques completos y no en fases sucesivas

pecto de la Administración, manteniéndose invariada su extensión y su densidad.

La Comisión entiende que ello sería grave para la construcción del Estado de las autonomías y la Ley debe incorporar algún mandato al Ejecutivo, tendente a evitar los referidos efectos.

ORGANIZACION DE LA JUSTICIA

La Comisión considera el tema de la organización de la Justicia de primera magnitud para la construcción del Estado de las autonomías, y propone lo siguiente:

1) No extender automáticamente el sistema de Tribunales Superiores a los Estatutos en curso de aprobación; especialmente esta reserva alcanza a las comunidades uniprovinciales. No parece necesario plantear el tema del escaso apoyo constitucional para la extensión de los Tribunales Superiores a los Estatutos del artículo 143; basta invocar una elemental razón de prudencia.

2) Revisar de manera urgente y preferente el texto del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, felizmente aún no aprobado, sobre la base de que la finalización de los procesos en los Tribunales Superiores puede admitirse como regla cuando la norma de decisión sea una norma autonómica, no cuando sea una norma de Estado (en exclusiva o en concurrencia, y aquí siempre que entre en juego, aunque sea como mero principio interpretativo, la Constitución), y que la concusión de las instancias ha de entenderse sin perjuicio del recurso de casación (que no es un instancia procesal) ante el Tribunal Supremo.

Esto exigirá, en el caso especial de las jurisdicciones contencioso-administrativa y laboral, articular el acceso al Tribunal Supremo (y en el caso laboral, operar sobre el actual recurso de suplicación ante el Tribunal Central de Trabajo, que es el que hoy asegura de hecho la unidad efectiva de la jurisprudencia del Derecho General del Trabajo) como un recurso de casación especialmente amplio (quizá, simplemente, por la vía de incluir

entre los motivos de recurso el control de la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados).

3) Una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial como la indicada operará automáticamente, creemos que sin problemas, sobre los casos catalán, vasco y gallego; en los Estatutos no aprobados deberán evitarse fórmulas indeterminadas y concretar los criterios en la forma indicada.

4) Eventualmente, podría incluirse en la LOPA un título sobre esta materia con los criterios del anterior apartado dos; título que tendría carácter provisional y que perdería su vigencia al efectuarse la regulación del tema la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, ante la remisión del artículo 152.1, de la constitución de los Estatutos, a esta ley y no a otra, quizá sea preferible operar directamente sobre la misma y no incluir esta materia en la LOPA.

La Comisión entiende, por último, que este tema no puede ser minusvalorado en absoluto, puesto que en él se apoya la unidad del Estado, que empieza por ser la unidad del ordenamiento jurídico, unidad subrayada con todo énfasis en el artículo primero de la Constitución. Sin un mecanismo que asegure la unidad jurisprudencial no habría sencillamente unidad del ordenamiento jurídico.