

“Vivir” (“Ikiru”). Cuando la Administración se convierte en burocracia.

Antonio José Sánchez Sáez¹

“Algunos comienzan a vivir cuando van a morir”

Discurso de la Verdad, 1778

Miguel de Mañara Vicentelo de Leca

I. Película

Título

“Vivir” (“Ikiru”), 1952.

Ficha técnico-artística

Año: 1952

País: Japón

Director: Akira Kurosawa

Productor: Toho Company

Guión: Akira Kurosawa, Shinobu Hashimoto, Hideo Oguni

Música: Fumio Hayasaka

Reparto: Takashi Shimura, Nobuo Kaneko, Kyôko Seki, Makoto Kobori, Kumeko Urabe, Yoshie Minami, Miki Odagiri, Kamatari Fujiwara

Duración: 137 minutos

Sinopsis

El Sr. Kanji Watanabe lleva treinta años trabajando en el Ayuntamiento de Tokio. En los últimos tiempos, ha sido designado Jefe de la Sección de Ciudadanos, una unidad administrativa que tiene la ingrata misión de recibir directamente las quejas vecinales, sirviendo así de valladar, para el resto de órganos del Ayuntamiento, de las reclamaciones más molestas o apremiantes.

¹ Prof. Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Un grupo de mujeres de un barrio de la periferia de Tokio llega al Ayuntamiento para quejarse educadamente ante los funcionarios del mal estado de conservación de una parcela colindante con sus casas, que, aparte de estar llena de chatarras y suponer un peligro para sus hijos, está anegándose como resultado de la rotura de unas tuberías y de las lluvias, lo que afecta directamente a sus viviendas, ya que se ha convertido en un lodazal infestado de mosquitos e insectos, que atacan a sus hijos.

Las mujeres van de Sección en Sección municipal (parques y jardines, obras públicas, aguas, urbanismo, vivienda, etc.) y todos y cada uno de los empleados públicos, con aire desdeñoso, las envían a la Sección vecina, para evitar tener que enfrentarse con un problema tan apremiante. Tras un tiempo de vagar por el edificio, lleno de mesas y de montañas de papeles apilados, tras las cuales se ocultan los servidores públicos, deciden quejarse a un superior, que les dice que, por tratarse de una queja vecinal, deben ir a una nueva Sección recién creada, llamada “Sección de Ciudadanos”. Una vez allí son tratadas de la misma manera, dejando ver claramente una vez más la falta de voluntad de los funcionarios por intentar siquiera escuchar a las mujeres, que, finalmente, son invitadas a rellenar un formulario de quejas, que pasa a engrosar el montón de solicitudes que, llenas de polvo, adornan los mostradores municipales.

Entretanto, la única tarea del Sr. Kanji Watanabe, apartado en una mesa con cajones, opuesta a la de sus pocos empleados, parece ser leer a vuelapluma las solicitudes y expedientes, corregirlas, y aceptarlas con el sello de Jefe de Sección.

Tras esta parte inicial, la película cambia repentinamente, al enfocar la situación personal del Sr. Kanji Watanabe, viudo por la prematura muerte de su mujer, que tiene que arrostrar en solitario un diagnóstico médico terrible: cáncer terminal de estómago². La noticia, si bien no declarada expresamente por el médico, queda abierta al espectador, que conoce de primera mano el estado terminal del personaje principal de la película, y que él deduce claramente. En este momento, sumido en la tristeza, por la muerte propia y por la avaricia de su hijo y nuera, que sólo piensan en su herencia, el Sr. Watanabe intenta dar un giro a su vida aburrida y anodina, con la intención de vivir

desaforadamente los pocos días que le restan, trasnochando, frecuentando garitos nocturnos, salas de juego, bailes y demás estancias de vicio y divertimento, que, sin embargo, tampoco parecen llenarle plenamente.

Será la amistad y el ejemplo de una de sus empleadas, Toyo (interpretada por la actriz Miki Odagiri) la que despierta en el Sr. Watanabe la voluntad de vivir realmente, de hacer algo con su vida que ayude a los demás y que perdure. Es en este momento metadramático, que diría Unamuno, cuando decide solucionar el problema de las mujeres, impulsándolo de oficio por todo el Ayuntamiento, a costa de su poca salud, realizando un proyecto de parque, que dirigirá y que verá acabado, justo antes de morir, dándole sentido, finalmente a su vida, y a la palabra “vivir”.

II. Temática jurídica

Palabras clave: Administración; Administración municipal; empleo público; funcionariado; burocracia; competencias administrativas; parques; urbanismo.

III. Comentario del profesor

Una de las obras maestras del genial director japonés Akira Kurosawa, autor, entre otras, de otras tantas películas inmortales de la historia del cine (*Ran*, *Dersu Uzala*, *Yojimbo*, *Trono e Sangre*, *Los siete samuráis*, *Rashomon* etc). Narra, con su habitual sencillez, la historia de un funcionario, más bien un burócrata, en su acepción más vulgar y despectiva, que pasa sus días sin hacer nada, poniendo sellos en interminables montones de papeles, que en nada le conmueven o le alteran. Sus empleados y él apenas se hablan, y se limitan a gestionar procedimientos sin rostro, en un languidecer permanente, en una angustia vital, una *malesse*, que se contagia, y de la que, sin embargo, ninguno de ellos parece ser consciente.

La película de Kurosawa describe fielmente el Japón de la II posguerra mundial, profundamente colonizado por la cultura norteamericana (su música, sus vicios, sus juegos, sus deportes), empobrecido, huraño y grisáceo. Y tosa esa frialdad tiene su asiento en la Administración municipal de Tokio, un edificio deshumanizado donde nadie se quiere hacer cargo de las demandas de los ciudadanos, donde los expedientes y papeles parecen ser más importantes que las personas, donde el funcionario ha perdido su condición de servidor

² Nótese la influencia del positivismo en Kurosawa, muy en boga en la época, en el detalle del cáncer de estómago, muy típico en pacientes que sufren la muerte de un ser muy querido, que no han podido “digerir” o asimilar.

público para erigirse en una *élite* de vagos, sin inteligencia, voluntad ni corazón para ocuparse de los asuntos públicos. La Administración como máquina desalmada, el mito weberiano de la burocracia y la jerarquía, la fórmula de la *Systemtheorie* de Niklas Luhmann, late vivamente en toda la película, e invita al espectador a odiar a esa casta privilegiada de empleados públicos que trabajan y viven de espaldas a la gente.

A continuación, haremos un breve comentario a los problemas jurídicos fundamentales que tan bien retrata la película:

A. Cuando Administración se convierte en burocracia

La Administración japonesa siempre ha sufrido durante mucho tiempo el tópico de Administración burocrática, al servicio del funcionario, al más rancio estilo francés o germano del s. XIX, y en oposición al mito de la Administración gerencial y moderna estadounidense, basada en el puesto de trabajo y en el mérito. Ha sido bien retratada, entre nosotros, por Parada Vázquez³, que ha inducido algunos de sus principios generales:

- 1) La unión de por vida del empleado con la Administración, que se identifican mutuamente sobre la base de una relación vitalicia basada en la fidelidad.
- 2) El sistema de carrera, basado en el ascenso por razón de antigüedad (la gerontocracia funcionarial, donde los más veteranos acaban siendo jefe de sección, como le ocurría al Sr. Watanabe), y no por el puesto o empleo que se ocupe: en la película, varios de los empleados subordinados del Sr. Watanabe especulan sobre su ausencia, de varios días, de su puesto de trabajo, y parecen columbrar su jubilación, muerte o baja indefinida, para poder ocupar su plaza, siendo el más antiguo el llamado a hacerlo.
- 3) La primacía de los valores espirituales del grupo sobre los individuales (“grupismo”).
- 4) La existencia de plantillas numerosas, que realizan funciones simples y rutinarias que en la función pública occidental estarían a cargo de máquinas. Los funcionarios de la película se dedican a realizar tareas mecánicas,

que les llevan todo el día, sin el menor asomo de creatividad. Es más, incluso comen en su puesto de trabajo, algo muy propio de la cultura nipona del siglo XX, con jornadas laborales de 12 horas con las que nuestros funcionarios actuales tendrían pesadillas.

Pues bien, todos estos valores se materializan en la película, y han degenerado hasta el punto de que las diferentes secciones administrativas declinan su responsabilidad material en el asunto que le plantean las señoras: limpiar y adecentar la parcela trasera colindante, sucia e inundada de aguas que se les cuelan en sus casas.

Llama mucho la atención del espectador-jurista que tenga que ser el ciudadano el que desfile, Sección por Sección, contando sus cuítas y penas, esperando que un funcionario de buen corazón atienda sus súplicas. Se echa de ver, con ello, la enorme ganancia que supone, en el modelo francés de función pública, adoptado en España y en otros países de nuestro entorno, el reparto interno de los asuntos, basado en una previa delimitación competencial *ratione materiae*, recogida en el Reglamento organizativo o interno de cada Administración. De esta forma, en nuestros días, el ciudadano se limita a entregar su solicitud por escrito en el registro administrativo del órgano, que automáticamente es encauzado, conforme a esa normativa, a una u otra Sección municipal.

¿Y qué decir del trato dispensado por los empleados públicos japoneses a las mujeres de nuestra película? *Mutatis mutandi*, el actual Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, establece por primera vez en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Ha sido un gran avance que, no obstante su falta de contenido dogmático y su inequívoca configuración legal como conceptos jurídicos indeterminados, no debe quedar en agua de borrajas, pues acabará calando sin duda, poco a poco, en el fuero interno de los empleados públicos, aunque sólo sea para evitar casos extremos, que no por extraordinarios son extraños en la Administración de cualquier país moderno.

Recordemos esos preceptos, trayéndolos a colación de la película, y que comentaremos más abajo (subrayamos en negrita los que parecen verse conculcados en la película):

³ Vid. PARADA VÁZQUEZ, R., “La degeneración del modelo de función pública”, en RAAP, núm. 150, 1999, págs. 432-436.

Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta.

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: **objetividad**, integridad, neutralidad, **responsabilidad**, imparcialidad, confidencialidad, **dedicación al servicio público**, **transparencia**, ejemplaridad, austeridad, **accesibilidad**, **eficacia**, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

Artículo 53. Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés

que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Artículo 54. Principios de conducta.

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

La verdad sea dicha: la función pública japonesa sale muy mal parada tras la crítica mordaz, sardónica incluso, de Kurosawa, si bien no mucho mejor que el resto del país. Veamos algunos de los deberes que incumplirían esos funcionarios nipones, si pudiéramos aplicarles, en un ejercicio de ucronía, la legislación española que acabamos de mencionar:

- 1) Es manifiesto el desinterés de todos los funcionarios, incluyendo al Sr. Watanabe, por los asuntos y los ciudadanos

afectados. Ninguna Sección se quiere hacer responsable de una queja sencilla, como es limpiar una parcela y dedicarla a parque. El desinterés llega incluso a la mala fe, ya que unos se pasan a otros el asunto, hasta que el superior, el Jefe de Servicio o el Concejal de turno (no queda claro) decide, en un claro ejemplo de resolución de conflictos en el ejercicio de las competencias, adjudicar el asunto a la Sección de Ciudadanos, de la que es jefe nuestro ínclito personaje principal. Nuestro art. 20 LRJAPyPAC mantiene la misma *ratio*:

El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública.

- 2) El art. 54.4 LEBFEL (“Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones”) queda también gravemente comprometido en la película, ya que, lejos de ayudar e informar a las mujeres, parecen querer obstaculizar su petición, e incluso se extrañan de su perseverancia, acostumbrados como habían de estar a la sumisión de los ciudadanos, o a su renuncia.
- 3) En general, es patente la falta de diligencia, si bien escondida bajo una apariencia de trabajo duro, para no herir el orgullo nacional del funcionario japonés. En este caso, se pone en entredicho el deber enunciado en el núm. 10 del art. 53 del EBEP.
- 4) El funcionario aparece como alguien distante, “estirado”, que se siente importante y al que parecen molestarle los problemas de los ciudadanos. Desde ese punto de vista, se incumpliría claramente el deber de accesibilidad del art. 52 EBEP.
- 5) Llama también la atención el comportamiento falso y paternalista del médico encargado de dar el diagnóstico médico al Sr. Watanabe. A los pacientes a los que se les detecta cáncer de estómago los médicos del hospital tienen la consigna de engañarles, y decirles que no tienen nada, que se les quitará con dieta... algo realmente horrible. Evidentemente, se trataría de una violación del deber de transparencia y el de objetividad (art. 52 del EBEP).

- 6) Aunque no se configura legalmente como un deber jurídico para con el resto de compañeros, sino para con la Administración (art. 53.3 LEBEP), Kurosawa critica con saña la deslealtad entre el personal empleado en el Ayuntamiento, que también campa a sus anchas en la Sección de Ciudadanos: cuando el Sr. Watanabe decide tomarse unos días libres, para asumir su enfermedad, ordenar los asuntos con su hijo e intentar disfrutar de la vida que nunca tuvo, los demás funcionarios subordinados ni siquiera hacen nada por saber de él, ni para averiguar las razones de su ausencia. Sólo por casualidad, una subordinada, Toyo, se cruza con él en la calle y de su relación sobreviene la redención del Sr. Watanabe, lograda por contagio del ejemplo vital de la chica. Mucho peor parados quedan los gerifaltes del Ayuntamiento, magníficamente retratados en la escena coral del velatorio del Sr. Watanabe, donde todos comienzan alabando al Alcalde por haber realizado el parque (cuando el espectador y ellos mismos saben perfectamente que fue obra del empeño y tozudez del Sr. Watanabe). Pero, lo que es peor, cuando los jerarcas municipales abandonan el velatorio, profundamente avergonzados por los llantos sinceros que el grupo de mujeres peticionarias derraman ante la fotografía del Sr. Watanabe, los demás funcionarios parecen querer otorgarle el mérito y responsabilidad de la realización del parque, para luego, en la siguiente escena, traicionar el espíritu de servicio público y trabajo desinteresado que parecieron alabar tanto la noche antes. Una vuelta de tuerca genial que nos habla a las claras del pesimismo vital de Kurosawa. Cuando uno de ellos parece reprochar la acción, y dejar entreabierto la puerta de la esperanza en la salvación del Hombre, en medio de la mediocridad, la ambición y la perversidad humana, ese mismo funcionario claudica y agacha la cabeza, mientras al espectador se le queda una mueca de tristeza en la cara: según Kurosawa, la salvación no está en el Hombre, sino en el hombre individual, el héroe concreto que se rebela contra las normas y las inercias de una sociedad en claro declive moral... el Sr. Watanabe.
- 7) Finalmente, en la película se observan actitudes obstruccionistas de todas las Secciones y órganos municipales, ante la perseverancia del Sr. Watanabe por impulsar de oficio el expediente de las mujeres. Ante las negativas de sus superiores, por indolencia cuanto menos, cuanto más por mala fe,

- nuestro protagonista opta por el silencio, pero permanece sentado junto a la mesa del cargo que le ha negado su firma, necesaria para obtener los permisos necesarios y poder construir el parque. Esa especie de “disidencia silenciosa” surte efecto, y poco a poco la negativa de los demás funcionarios es vencida por la perseverancia del funcionario. También aquí podríamos hablar de deslealtad, sí, pero, en este caso, de la deslealtad contra la propia Administración, que estaría incumpliendo el deber previsto en el ya mencionado art. 53.3 LEBEP.
- 8) Y, aunque entendemos las razones del Sr. Watanabe para hacerlo, hoy en día sería objeto de sanción disciplinaria si se descubriera que, como hizo él, se ha dado prioridad a una solicitud presentada en Registro mucho más tardíamente que las demás: de hecho, era la última presentada, la que reposaba en la cúspide de la montaña de solicitudes que se erigía, cual monolito, sobre la mesa de la Sección de Ciudadanos. El principio de tramitación por orden de registro (“*prius in tempore, potior in iure*”), basado en el principio de objetividad, y éste a su vez, en el de legalidad, tiene una formulación absoluta en la vía administrativa, y no admite excepción alguna en nuestro Derecho Administrativo (sí en el contencioso-administrativo, en materia, por ejemplo, de derechos fundamentales). Sin embargo, se ve vulnerado en la película por la buena fe del Sr. Watanabe, que entiende que debe existir una justicia social y material por encima de la justicia administrativa, que el asunto del parque es preferente y de mayor importancia que los demás, que, en teoría, tienen más derecho a ser tramitados antes, por haberse registrado antes. En este caso, ni siquiera podríamos hablar del deber ético recogido en el art. 53.10 LEBEP, ya que con ello no se está agilizando un mero trámite, sino que se le está dando prioridad a un asunto sobre otro, lo que es incluso más grave, lo que contradiría, hoy en día, en España, el art. 38.2 LRJAPyPAC y en el art. 4.2 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

Por cierto, que está por hacer una reflexión jurídica sobre la posibilidad de priorizar los asuntos más importantes en la vía administrativa, cuando se trata de solicitudes o peticiones a

instancia de parte, y, por tanto, de excepcionar, con determinados criterios reglados, el principio de temporalidad. Sería la forma más honesta de justicia administrativa, postergando asuntos sin importancia, que atascan toda la maquinaria administrativa, y dando preferencia a los asuntos que realmente lo merecen, por ser aquéllos donde más intereses públicos estuviesen presentes.

B. Los derechos de los administrados

Resulta conmovedor observar al grupo de mujeres afectadas deambular por las dependencias municipales en busca de alguien que las atienda adecuadamente. Eso nos debe hacer ver que nuestro art. 35 LPAC estaba muy lejos aún en la cultura burocrática de la Administración japonesa de mediados del s. XX, donde la Administración se encontraba en una posición de superioridad formal y material manifiesta, por encima de los ciudadanos inermes.

Reproduzco aquí y ahora el enunciado abierto de derechos del ese precepto:

Artículo 35. Derechos de los ciudadanos.

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

- A) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.
- B) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
- C) A obtener copia sellada de los documentos que presenten**, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.
- D) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico.
- E) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

F) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.

G) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

H) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.

I) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

J) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

K) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes.

Los derechos subrayados en negrita se ven claramente conculcados en la película de Kurosawa. Ni las mujeres son atendidas con deferencia, ni se les informa de los requisitos necesarios para tramitar adecuadamente su petición (que posteriormente han de ser subsanados con la buena fe del Sr. Watanabe), ni se les plantea la posibilidad de interponer una reclamación de responsabilidad municipal contra el Ayuntamiento de Kioto, a la vista de su clara responsabilidad en el encharcamiento de la parcela afectada), ni a obtener copia sellada de su petición. Estos y otros derechos, que ha costado acuñar tantos años, sangre y lágrimas, no existían en esa época de la Administración japonesa. Tampoco existían en ese país, por aquel entonces, nuestras actuales Cartas de servicios, ni los plazos de resolución de los procedimientos, ni la institución del silencio administrativo, ni procedimiento administrativo mismo, lo que llevaba al más profundo desamparo a los administrados afectados por la actividad administrativa.

En concreto, el derecho a ser tratado con respeto y deferencia tiene difícil concreción jurídica y, lo que es más importante, resulta de difícil exigencia. En conexión con este precepto, el artículo 85.1 de la propia Ley determina que “los actos que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte mas

cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales”. Por su parte, el RD 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, dispone en su artículo 14 que los órganos y organismos incluidos en el ámbito de aplicación de este Real Decreto determinarán la unidad responsable de la gestión de las quejas y sugerencias con objeto de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad. Dicha unidad deberá, asimismo, ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas. Todo esto brilla por su ausencia en la película, si bien se trata, más que de un trato poco deferente, de un trato aparentemente educado, muy japonés, pero, en el fondo, falto de todo respeto y de sensibilidad por la nula voluntad de ayudarlas.

C. El derecho de petición

En la película, el grupo de mujeres solicita al Ayuntamiento de Tokio que arregle la parcela enfangada y la convierta en parque. Todo se hace de manera informal, sin seguir un procedimiento específico, y sin que ni siquiera el propio Consistorio tenga clara de quién es la competencia principal para tramitar esta petición. Tal y como se refleja en la película, parece el ejercicio de un derecho de petición y no una solicitud sustanciable en un procedimiento administrativo concreto.

En nuestro Derecho local, como sabemos, el art. 26.1, b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), exige que los Municipios de más de 5.000 habitantes presen el servicio público obligatorio de parque público. Se trata de una obligación jurídica que puede ser exigible cuando el Municipio esté en esas circunstancias, y que puede hacerse valer ante los Tribunales, exigiendo la construcción de un parque si no lo hubiera. La existencia de ese derecho por parte de los vecinos, en la regulación local española, al margen de cualquier procedimiento administrativo previamente establecido, parece abogar por la configuración de esa solicitud como derecho de petición.

En efecto, el derecho de petición se caracteriza por su amplitud y por estar referido a cualquier asunto de interés general, colectivo o particular, si bien limitado a lo estrictamente discrecional o graciable, a todo aquello que no deba ser objeto de un procedimiento especialmente regulado. En el caso de la película, desde luego es discrecional,

y también lo es en nuestro Derecho, como decisión formal, la construcción de un parque en una zona u otra, en una parcela u otra. Con muchos elementos reglados, claro, sobre todo, en razón de la cuantificación de las dotaciones necesarias en el sector urbanístico concreto, pero discrecional en el fondo.

La Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, recoge en su art. 3 el objeto de las peticiones, y es perfectamente aplicable al caso de la película, en la medida en que podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general, y siempre que el ordenamiento jurídico no establezca un procedimiento específico distinto al regulado en esta Ley. Al tratarse aquí de una petición colectiva, deberán ser firmadas por todos los peticionarios, lo que creo recordar ocurre en la película, debiendo figurar, junto a la firma de cada uno de ellos, su nombre y apellidos.

Las dos grandes diferencias del ejercicio del derecho de petición en la España actual y en el Japón de mediados del siglo pasado atienden a las garantías de los administrados:

- 1) por una parte, mientras que en nuestro país, actualmente, el administrado puede registrar su escrito ante cualquier registro o dependencia administrativa, en la película se ve cómo las mujeres tienen que buscar por sí mismas el registro del órgano o sección competente para tramitar su asunto;
- 2) por otra, la Ley de 2001 ha establecido un procedimiento de admisión, subsanación y audiencia en la tramitación de estas peticiones, y, sobre todo, la obligación de resolver la petición, por parte del órgano administrativo al que fuese dirigida la petición, y de hacerlo en el plazo máximo de tres meses desde la presentación del escrito

En la película se ve cómo se deposita la petición de las vecinas, después de ser requeridas a ello, por escrito, y se “sedimenta” en una pila de papeles, que duermen el sueño de los justos. Pues bien, la falta de plazos máximos para resolver y de un procedimiento administrativo común es característica de esa deformación de la Administración que entendemos por “burocracia”, el “gobierno de las oficinas y gestores”, quienes podrían, graciosamente, ocuparse de unos asuntos y no de otros, no contestar jamás a las peticiones, o hacerlo cuando les placiese. Recordemos que nuestra Ley Azcárate, la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, nuestra “jurisdicción administrativa”,

de 19 de octubre de 1889, era demasiado parca en materia procedimental, y, además, al ser una Ley de bases, dejó en manos de un abigarrado dédalo reglamentario posterior, la complitud de los respectivos procedimientos administrativos de cada Ministerio. Posteriormente, la Ley de procedimiento de 1958 realizaba un esfuerzo al respecto, imponiendo que ningún procedimiento se dilatase más de seis meses, de tal forma que si la Administración no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podría denunciar la mora, y transcurridos tres meses desde la denuncia, considerar desestimada la petición, al efecto de plantear recurso administrativo o contencioso-administrativo⁴.

D. Los parques en el Derecho urbanístico

En la película, se acaba construyendo finalmente un parque de juegos infantiles, pequeño y humilde, en una zona periférica de la ciudad de Tokio, poco cuidada desde un punto de vista de la ordenación urbanística, lo que delata, una vez más, la progresiva desafección de los japoneses hacia su propia cultura, su propio modo de hacer sus casas tradicionales, derrotada en la contienda mundial. De hecho, la nuera del Sr. Watanabe dice varias veces que no le gustan las casas tradicionales japonesas, porque son endebles y poco seguras. Este tipo de expresiones, recaladas por el Director, sumadas al caótico desarrollo urbanístico de la zona degradada donde se pretende hacer el parque público, y la viciosa vida nocturna de Tokio, parecen exponer el momento estratégico que sufría la civilización japonesa en la II posguerra, echándose en los brazos del modelo de vida occidental sin el menor remordimiento de conciencia (que en la película es encarnado por los jóvenes, los bailes modernos, el rock, el tabaco, la vida nocturna, la ropa y peinado occidental, pisos y casas de ladrillo, etc.). Mientras, el Sr. Watanabe y su generación parecen encarnar, a los ojos del Director Kurosawa, la tradición ancestral japonesa.

Veamos ahora la naturaleza jurídica de los parques para el Derecho urbanístico. Para ello, me centraré en la Ley urbanística de mi Comunidad Autónoma, Andalucía, que es la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística de Andalucía (LOUA).

En principio, un parque es un espacio verde, y los espacios verdes pueden englobarse dentro del concepto más amplio de “espacios

libres”, que, a su vez, son especies del género “dotación” o “equipamiento”, que son conceptos equiparables. Según reza la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 27 abril 1984, en el art. 12.2.1, d) TRLS 1976, son:

- 1) “Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social”,
- 2) que, conforme a lo dispuesto en el art. 25-3 del Reglamento de Planeamiento de 23 junio 1978 (RCL 1978\1965), se fijarán en función de las necesidades del conjunto de la población a la que han de servir, sin perjuicio de las dotaciones propias de los planes parciales.

Se entiende, conforme a la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 11 mayo 1982, por espacio libre, la definición del art. 12.2.1, c) del TRLS 1976: “la delimitación de espacios destinados a parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión”. Y también, conforme a la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 28 octubre 2005, se define “espacios libres” en los artículos 25.1 c) y 29.1 d) del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RCL 1978, 1965), que desarrollan los citados preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo: se alude al sistema general de espacios libres, constituido por «parques urbanos públicos, áreas públicas destinadas al ocio cultural y recreativo», y por «espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como zonas deportivas de recreo y expansión también públicas».

Conforme a esa Sentencia, los espacios libres son demanio: “La referencia en unos y otros preceptos al carácter público de los espacios libres conduce a una interpretación favorable al carácter demanial de los mismos.

- 1) Esta interpretación se corrobora cuando el artículo 25.1 c) del Reglamento de Planeamiento, al incluir en el sistema general de espacios libres los parques urbanos públicos, añade que en estos parques públicos sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter, que no supongan restricción del uso público.
- 2) Pero los preceptos que no dejan lugar a dudas sobre el carácter demanial de los espacios libres son los invocados por el recurrente en este segundo motivo de casación.

⁴ En relación con el ingente desarrollo reglamentario de las leyes de procedimiento de 1889 y 1958, véase el magnífico comentario a la Ley de procedimiento administrativo de 1958, de ÁLVAREZ GENDRÍN, S., “Estudio de la nueva Ley de procedimiento administrativo”, en RAP, nº 26, 1958, págs. 175-206.

- 3) Así, en los artículos 2.1, 2.2 y 2.3, 3, 10.2 y 11.1 del Anexo del Reglamento de Planeamiento, se atribuye al sistema de espacios libres la naturaleza de dominio y uso público.”

Si bien otras Sentencias posteriores permiten que existan parques de titularidad privada y uso público. En el caso de la película, parece que la parcela sobre la que se construyó el parque finalmente era municipal, razón por la que las mujeres van al Ayuntamiento a pedir una solución.

El art. 10 de la LOUA establece las determinaciones mínimas de la ordenación estructural del PGOU en todos los Municipios, incluyendo parques, jardines y espacios libres públicos en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles, que deben respetar un estándar mínimo entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante, a determinar reglamentariamente según las características del municipio.

En el art. 17 LOUA se establece que las reservas para dotaciones, tales como parques y jardines, centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social, y aparcamientos, deberán localizarse de forma congruente con los criterios establecidos en el apartado E del artículo 9 y establecerse con características y proporciones adecuadas a las necesidades colectivas del sector. Asimismo, deben cumplir como mínimo algunos estándares⁵.

Como jurista, entiendo perfectamente la alegría del Sr. Watanabe por ver terminado el parque: al final de la película se le ve paseando desde un viaducto que lo cruza en altura para regocijarse con su contemplación, ya que los parques, así como otras dotaciones públicas, tienen vocación de permanencia, debido al bien que hacen en nuestras ciudades, y así lo entiende el Derecho urbanístico, que dificulta enormemente un posterior cambio de uso de una zona verde. Hacer

⁵ En suelo con uso característico residencial, como parece ser el caso de la película, entre 30 y 55 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de techo edificable con uso residencial, de los que entre 18 y 21 metros cuadrados de suelo, y nunca menos del 10 % de la superficie del sector, deberán destinarse a parques y jardines, y además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable. En suelo con uso característico industrial o terciario, entre el 14 y el 20 % de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el 10 % a parques y jardines; además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable. En suelo con uso característico turístico, entre el 25 y el 30 % de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el 20 % del sector a parques y jardines, y además, entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.

un parque, por tanto, donde jueguen los niños, es la obra de su vida, y no es poca cosa. Es un anticlímax a su constante vegetar, a su soledad y tristeza.

El derecho urbanístico, también el andaluz, protege los parques, como suelo dotacional que son, de varias formas:

- 1) En efecto, el art. 36 de la LOUA establece requisitos al cambio de uso de los espacios libres y zonas verdes, coartando la discrecionalidad municipal, indicando que las modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos con el fin previsto en el artículo 10.1.A.b) de esta Ley, requerirán dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía.
- 2) También se podrá ejercitar la acción de protección de la legalidad urbanística frente a posibles alteraciones, por la vía de los hechos, de parques y jardines públicos, según el art. 185 LOUA, sin sujetarse al perentorio plazo de 4 años, que marca la ley, pudiendo llevarse a cabo esa acción en cualquier momento.
- 3) Serán sanciones muy graves las parcelaciones de parques y jardines (art. 207 LOUA), pudiendo elevarse más si cabe (art. 220 LOUA): se sancionará con multa del ciento cincuenta al doscientos por ciento del valor de los terrenos afectados o de las obras ejecutadas, si fuera mayor, la realización de cualquier obra de construcción o edificación e instalación en terrenos destinados a parques, jardines o espacios libres, infraestructuras o demás reservas para dotaciones que impidan, dificulten o perturben dicho destino.
- 4) La reducción o desaparición legal de un parque supondrá su compensación, conforme mandata el art. 36 LOUA: toda innovación que aumente el aprovechamiento lucrativo de algún terreno, desafecte el suelo de un destino público a parques y jardines, dotaciones o equipamientos, o suprima determinaciones que vinculen terrenos al uso de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro. En todo

arrebato de sinceridad, se comporta con la misma hipocresía con la que lo había venido haciendo en su puesto de trabajo;

- 2) la segunda, que supone, tal vez, el contrapunto de la película: el Sr. Watanabe entonando una canción triste, “*La vida es corta*”, borracho (*in vino, veritas*), en un tugurio nocturno de Tokio, en medio de la alegría del baile y del reinado de la juventud. En ese lugar, a esas horas, donde la alegría y el presente y el futuro lo son todo, la voz rotunda, grave y melancólica de Watanabe, llena de la tristeza infinita del viudo que se despide del mundo, parece el aldabonazo de la Muerte que llama a los vivos.

No es extraño que la gente salga, literalmente, huyendo, haciendo muecas de horror ante la cara vislumbrada de la vejez y de la muerte, que, algún día, les alcanzará a todos. Desde ese punto de vista, la película refleja un sincero retorno al *Collige virgo rosas*, al *tempus fugit* medieval, a la fugacidad del tiempo, que ya expusiera gravemente hace siglos nuestro paisano universal, D. Miguel de Mañara, que vivió una conversión parecida en su vida personal a la que tuvo el Sr. Watanabe. La persona que inspiró el personaje de Don Juan Tenorio, vividor incansable, nos dejó una frase lapidaria en su opúsculo “Discurso de la verdad”, una de las obras más graves de la literatura en castellano de todos los tiempos, que suena a advertencia, y que es muy aplicable a nuestra película “Algunos comienzan a vivir cuando van a morir”.

Nada más alejado de la realidad en la que viven los jóvenes de Tokio, en una ciudad empobrecida, devastada por la guerra, ensoñados por la música y los placeres de la noche. Esos jóvenes huyen de su triste realidad, huyen de la tristeza: la canción que entona el Sr. Kanji Watanabe en el guateque es un contrapunto demasiado duro como para ser resistido sin remordimientos.

- 3) Y la tercera, el Sr. Watanabe, sonriendo al fin (no lo hace en toda la película, algo muy significativo), subido al columpio del parque que ha ayudado a construir, cual niño feliz, consciente de que se acaba de salvar, y que ha vivido, al fin, con sentido.

IV. Actividad a realizar por el alumno

Tras el visionado en casa de la película, y, preferentemente, sin leer el comentario del profesor, el alumno deberá responder a estas cuestiones:

- 1) ¿Cuál cree que era la Unidad Administrativa responsable, en la película, de tramitar la queja de las mujeres? ¿Cuál lo sería hoy en día en España? ¿Por qué?
- 2) Diferencie sección administrativa de órgano administrativo.
- 3) Diferencie empleado público, funcionario y personal laboral, conforme al EBEP.
- 4) ¿Qué derechos de los administrados han tenido desarrollo normativo? Concrételo.
- 5) Reflexione sobre la Administración local como Administración más cercana al ciudadano, y enumere las competencias municipales obligatorias que tiene el Municipio en que vive.
- 6) Describa la carrera funcional vertical y horizontal en España actualmente.
- 7) ¿Sería viable una reclamación de responsabilidad patrimonial de las mujeres contra el Ayuntamiento de Tokio, si no se hubiera construido el parque y de ello se hubieran derivado daños para sus hijos? Razone la respuesta.
- 8) ¿Cuál es el régimen jurídico en España del permiso por asuntos propios, que no llega siquiera a pedir el Sr. Watanabe?
- 9) ¿Quién debería haber suplido al Sr. Watanabe en su ausencia, conforme a nuestro Derecho?
- 10) Describa brevemente los trámites que debe seguir un Ayuntamiento para construir un parque, según la Ley del suelo de su Comunidad Autónoma.

V. Lecturas recomendadas

Las ya señaladas en los pies de página, más alguna de las siguientes

- BUENO OCHOA, Luis, “El Derecho de organización o los mimbres de la burocracia. Una visión estructural de la Administración Pública en España a partir de la concepción weberiana

de burocracia”, *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 73, 2008.

- SUÁREZ SUÁREZ, Andrés Santiago, “Burocracia y eficiencia administrativa”, en *Estudios de derecho y hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*, coord. por Antonio Martínez Lafuente; Sebastián Martín-Retortillo Baquer (dir.), Vol. 2, 1987.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José, La administración autonómica: organización y burocracia, en *El futuro de las autonomías territoriales: comunidades autónomas : balance y perspectivas*, coord. por MARTÍN REBOLLO, L. 1991, págs. 147-168.
- NIETO GARCÍA, Alejandro: “Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios”, en *Estudios sobre la burocracia española*, 1974, págs. 127-150.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, “La Administración y la Burocracia del Estado en la década de los ochenta”, en *Jornadas de estudio sobre administración y función pública en el estado autonómico*, 1986, págs. 13-28
- NIETO GARCÍA, Alejandro, “La noche oscura de la función pública”, *Cuadernos económicos de ICE*, núm. 13, 1980, págs. 7-18.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, “La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 13, 1985, págs. 175-188
- NIETO GARCÍA, Alejandro, “Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿Un problema pendiente?”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 23, 1989, págs. 125-136.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, “Justicia administrativa e irresponsabilidad de los servidores públicos”, *Revista de administración pública*, núm. 153, 2000, págs. 71-90.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, “La degeneración del modelo de la función pública”, *Revista de administración pública*, núm. 150, 1999, págs. 413-452
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, “Constitución, burocracia y comunidades autónomas”, *Documentación administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 67-96.