

Afirma la AN que se ajusta a derecho la denegación a un policía nacional de la licencia retribuida para realizar estudios de periodismo

La Sala declara haber lugar al recurso interpuesto por el Abogado del Estado y revoca la sentencia que concedió a un policía nacional el disfrute de licencia por estudios de periodismo.

Señala que, conforme al art. 72 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, los estudios para los que se solicita la licencia han de recaer sobre materias directamente relacionadas con la función pública. Por otro lado, tal y como el Abogado del Estado alega, conforme a la LO 9/2015, de régimen de personal de la Policía Nacional, existen plazas de facultativos y técnicos que sean necesarias para la cobertura y apoyo de la función policial, y para acceder a ellas se necesita estar en posesión de los títulos académicos oficiales exigidos legalmente. Pues bien, es evidente para la Sala que los periodistas no son facultativos o técnicos en la Policía Nacional, por lo que se ajusta a derecho la resolución del Ministerio del Interior, inicialmente impugnada, que denegó la licencia por estudios solicitada para realizar estudios de periodismo.

Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 5

Fecha: 10/12/2020

Nº de Recurso: 80/2020

Nº de Resolución:

Procedimiento: Recurso de apelación

Ponente: JESUS NICOLAS GARCIA PAREDES

Tipo de Resolución: Sentencia

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso

SENTENCIA

Madrid, a diez de diciembre de dos mil veinte.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha visto el recurso de apelación número 80/2020, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, contra la Sentencia de fecha 17 de julio de 2020, dictada por el Magistrado Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 8 en el procedimiento abreviado número 12/2020F.

Ha sido parte apelada D. Conrado, representado por la Procuradora doña Ana de la Corte Macías y asistido por la Letrada doña Susana Eliso Crecis.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. Jesús N. García Paredes, Magistrado de la Sección.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo se interpuso contra la resolución dictada por el MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 3-1-2019, desestimatoria de la solicitud sobre el disfrute de la licencia por estudios formulada por el recurrente.

Turnado al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 8, fue admitido a trámite, siguiéndose las normas del procedimiento ordinario y terminando por sentencia de fecha 17 de julio de 2020, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

"F A L L O Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Conrado, contra la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 3-1-2019, desestimatoria de la solicitud sobre el disfrute de la licencia por estudios, resolución administrativa que anulamos no ser conforme a Derecho, declarando el derecho de D. Conrado a la concesión de la licencia de estudios solicitada en fecha 19-12-2018, con todos los derechos administrativos y económicos que se deriven de ello, debiendo abonarse los intereses legales que correspondan desde la interposición del presente recurso contencioso-administrativo; sin hacer especial pronunciamiento sobre la imposición de las costas." Notificada dicha sentencia a las partes, por la parte demandada se ha interpuesto recurso de apelación, al que se ha opuesto la parte demandante.

SEGUNDO.- Recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y turnadas a esta Sección, se señaló por providencia de fecha 4 de noviembre de 2020 para el 9 de diciembre de 2020, en la que así ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso de apelación se dirige contra la Sentencia de fecha 17 de julio de 2020, dictada por el Magistrado Juez, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 8, que estima el recurso contencioso-administrativo contra la resolución dictada por el MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 3-1- 2019, desestimatoria de la solicitud sobre el disfrute de la licencia por estudios formulada por el recurrente.

La Abogacía del Estado funda la apelación en los siguientes motivos: Infracción del artículo 72 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero. La actora solicitaba la licencia de estudios para una plaza de prácticas en el Consulado General de España en Chicago, en el marco de sus estudios de PERIODISMO. Dicha licencia es una licencia retribuida, sufragada por fondos públicos, precisamente, porque es para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública y que, por tanto, son útiles de cara a los fines públicos.

Añade que los estudios sobre la materia "periodismo" del actor, no solamente no están directamente relacionados con la función pública, sino que no están relacionados, siquiera, de forma directa.

Alega que por la sentencia se alude a la existencia de técnicos y facultativos en la Policía Nacional, pero de acuerdo con el artículo 17.4 de la Ley Orgánica dichas plazas son las "que sean necesarias para la cobertura y apoyo de la función policial"; y por ello el artículo 18.3 de la misma Ley Orgánica indica que : "3. Asimismo, corresponde a los funcionarios de carrera que ocupen plazas de facultativos o técnicos, el auxilio a la función policial, con las tareas propias de la profesión para cuyo ejercicio habilita la titulación que les haya sido exigida, así como aquellas otras funciones que requieran conocimientos propios y específicos de una formación concreta." Por ello, entiende que, las plazas de técnico y facultativo no se crean para cualesquiera licenciados, sino para aquellas profesionales útiles para el auxilio de la labor policial; y evidentemente, hay expertos en informática, telecomunicaciones,

medicina etc. Pero desde luego, no existen Periodistas como facultativos y técnicos en la Policía Nacional.

Suplica que se "estime el recurso de apelación interpuesto, dejando sin efecto la sentencia impugnada y desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la actora, confirmando la resolución administrativa impugnada con expresa imposición de costas." Por la Procuradora de los Tribunales, doña ANA DE LA CORTE MACÍAS, en nombre y representación del recurrente, don Conrado, se opone, alegando que es patente la falta de sentido de tal afirmación, pues simplemente alega reiterativamente que los estudios de periodismo no tienen ningún tipo de relación, ni directa ni indirecta, con la función pública, pero NO argumenta en ningún momento por qué, ni alega normativa alguna a favor de tal afirmación, motivo por el cual tal afirmación carece de validez.

Añade que, como se puede observar, no cabe duda de que la Sentencia de Instancia NO incurre en infracción del Ordenamiento Jurídico, pues en ningún momento contraviene lo establecido en el Art 72 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero. Procedencia de la licencia conforme artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público y Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional establece, en su artículo 7. Solicita la desestimación del recurso de apelación.

SEGUNDO.- En el presente caso, el recurrente solicitó la concesión de una licencia por estudios desde el día 1-2-2019 hasta el día 31-5-2019, para la realización de prácticas externas en el CONSULADO GENERAL DE ESPAÑA EN CHICAGO, dentro de los estudios correspondientes al Grado en Periodismo semipresencial, que el citado funcionario cursaba en la UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS; siendo rechazada por al considerar la Administración que: "las referidas prácticas no inciden directamente en la función pública que desempeña el interesado en la Policía Nacional".

La sentencia apelada estima el recurso con el siguiente argumento:

" SEGUNDO.- (...). Así, en el artículo 72, párrafo primero, de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, se prevé lo siguiente: "Podrán concederse licencias para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública, previo informe favorable del superior jerárquico correspondiente, y el funcionario tendrá derecho al percibo del sueldo y complemento familiar".

Respecto a la estructura de la Policía Nacional, en artículo 17, apartados 4 y 5, de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de régimen del personal de la Policía Nacional, se establece lo siguiente: "4. En la Policía Nacional existirán las plazas de facultativos y de técnicos, integradas respectivamente en los subgrupos de clasificación A1 y A2, que sean necesarias para la cobertura y apoyo de la función policial, y que se cubrirán entre funcionarios de carrera de cualquiera de las administraciones públicas, de acuerdo con el sistema que reglamentariamente se determine. 5. Para acceder a las escalas y categorías de la Policía Nacional y a las plazas de facultativos y técnicos citadas en los apartados anteriores será necesario estar en posesión de los títulos académicos oficiales exigidos por la Ley 7/2007, de 12 de abril, para el ingreso en los respectivos grupos de clasificación en los que se encuentran encuadradas dichas escalas y plazas". Esta misma regulación ya se recogió en los artículos 6 y 7.5 del Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, por el que se estableció la naturaleza, régimen jurídico, dependencia, Escalas, categorías, relaciones de personal y administración del mismo, uniforme, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía.

Aplicando al presente asunto los preceptos inmediatamente transcritos, hay que considerar que resultaba procedente la concesión de la licencia de estudios solicitada por D. Conrado, pues aunque las prácticas externas que iba a realizar, no estuvieran relacionadas con los cometidos propios de su puesto de trabajo, si versaban sobre materias directamente relacionadas con la función pública.

En la comunicación que la Unidad de Prácticas Externas de la UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS emitió en fecha 4-12-2018, se recoge que en los estudios del GRADO EN PERIODISMO SEMIPRESENCIAL, en el que estaba matriculado el funcionario D. Conrado, se había autorizado a que este alumno realizara las prácticas externas en el CONSULADO GENERAL DE ESPAÑA EN CHICAGO, siendo el propuesta de proyecto formativo, la siguiente:

"Apoyo a los departamentos en la prestación de servicios Consulares: Visados, Registro de Matrícula Consular, Pasaportes, Notaría, Registro Civil y Nacionalidad, Información. Realización de actividades administrativas de documentación y archivo general de carácter ordinario".

Todas las actuaciones mencionadas están relacionadas directamente con la función pública, y la obtención de un título de Grado Universitario, como el que cursaba D. Conrado, le permitiría a éste poder acceder en un futuro a plazas de facultativo y de técnico, correspondientes a los subgrupos A1 y A2 de los cuerpos y escalas de la función pública, según lo dispuesto en el vigente artículo 78 del Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Estaba por tanto justificada la concesión al recurrente de la licencia por estudios que solicitó en fecha 19-12-2018.

Sobre un asunto similar al presente se pronunció la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la Sentencia de fecha 9-2-2016 (recurso contencioso-administrativo 160/2014), recogiéndose en el fundamento de derecho tercero de la misma lo siguiente:

"TERCERO- En el presente caso se ha acreditado que el Actor solicitó licencia por estudios en fecha de 12.9.2013 para la realización de la 3 fase -fase presencial- del Curso Teórico- Práctico en la ciudad de Zaragoza, para obtener el Certificado y la Formación correspondiente del Curso de Profesores de Formación Vial, convocado por Resolución de 20.1.2012, y publicado en el BOE.

Al actor se le deniega la indicada licencia al considerar la Administración que la relación con la función pública ha de ser con el puesto que desempeña en ese momento y ello al amparo de acudir a un Manual de Procedimientos del año 1992 para completar la interpretación de la Circular num. 1 de 14.5.2013, que regula la licencia por estudios en el ámbito concreto de la D.G.P.

Pues bien, la norma dice:

"Podrá concederse licencia para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública...".

Este concepto es claro, y no requiere acudir a la aplicación supletoria contenida en el Manual de Procedimientos de Gestión de RRHH de 1992, puesto que la relación con la función pública, es un concepto conocido por la Administración a la vista que realiza convocatorias de puestos de trabajo en los que requiere esta titulación para la cual el actor solicita la licencia. Parece bastante sorpresiva la actitud de la Administración de denegar la licencia cuando es un hecho notorio y palmario que con posterioridad va a convocar puestos de trabajo en los que se va a constituir un requisito de admisión esta titulación para la que se postula el actor y que ha requerido un esfuerzo tanto personal como económico en la realización del curso. En sede de prueba se ha acreditado que la licencia se solicitó para la realización de unos estudios relacionados con la función pública, ya que esos estudios servirán con posterioridad para la progresión personal y profesional del actor y de la propia Administración que se beneficiará de la existencia de profesionales formados en ámbitos en los que se requieren formaciones específicas".

Conforme el criterio seguido en la Sentencia inmediatamente transcrita, cuyos fundamentos hacemos nuestros para motivar la presente, hay que considerar que con la obtención del Grado Universitario en

Periodismo, dentro del que D. Conrado realizó las prácticas externas en el CONSULADO GENERAL DE ESPAÑA EN CHICAGO, dicho funcionario podía promocionar a plazas de facultativo y de técnico, y por tanto, se le debería de haber concedido la licencia de estudios para la realización de dichas prácticas externas.

A la vista de las circunstancias concurrentes en el presente asunto, en aplicación de la normativa citada, y siguiendo el criterio recogido en la anterior Sentencia, procede la anulación de la resolución administrativa impugnada, por no ser la misma conforme a Derecho.

Por todo ello, el recurso ha de ser estimado, anulando la resolución impugnada por no ser la misma conforme a Derecho, declarando el derecho de D. Conrado a la concesión de la licencia de estudios solicitada en fecha 19- 12-2018, con todos los derechos administrativos y económicos que se deriven de ello, debiendo abonarse los intereses legales que correspondan desde la interposición del presente recurso contencioso- administrativo." TERCERO.- El artículo el 72, de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, dispone:

"Podrán concederse licencias para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública, previo informe favorable del superior jerárquico correspondiente, y el funcionario tendrá derecho al percibo del sueldo y complemento familiar." Como se desprende del contenido de este precepto, los estudios para los que se solicita la licencia, han de recaer "sobre materias directamente relacionadas con la función pública".

En la sentencia de fecha 27 de junio de 1997, dictada en el recurso de casación en interés de la Ley, n.º 9239/1995, se declara:

"Y en el art. 72 del Decreto estatal 515/1967, que articula la regulación de los funcionarios civiles del Estado, "...podrán concederse licencias para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública, previo informe favorable del superior jerárquico correspondiente, y el funcionario tendrá derecho al percibo del sueldo y complemento familiar"; determinándose en el art. 73 de esta normativa estatal que "...podrán concederse licencias para asuntos propios. Dichas licencias se concederán sin retribución alguna...".

De modo que del reseñado precepto autonómico se deduce que se prevén tres supuestos de licencias:

a) Licencia por razón de estudios sobre materias directamente relacionadas con el puesto de trabajo y concedida porque existe un interés propio de la Administración en que el funcionario realice los estudios. En este caso está expresamente prevista la percepción de todas las retribuciones.

b) Licencia para realización de estudios sobre materias relacionadas con el puesto de trabajo, pero sin que exista un interés de la Administración en que el funcionario realice los estudios. Para este caso no se prevé el régimen de las retribuciones.

c) Licencia para asuntos propios del interesado. Expresamente, se prevé que no darán derecho al percibo de retribuciones." Y añade: "... sería poco razonable que en las licencias por razón de estudios sobre materias relacionadas directamente con el puesto de trabajo, pero no concedidas por interés propio de la Administración, se excluyera cualquier tipo de retribución, siendo así que al exigirse también en este caso, que los estudios estén relacionados con el puesto de trabajo, se percibe un interés público, que lo es de la Administración, en la realización de los estudios, ya que en cualquier caso habrá de redundar en la mejora del servicio, que éste se preste por funcionario mejor capacitado. Lo que, en definitiva, hace encajar el supuesto en la regulación del art. 72 del Decreto Legislativo Estatal, que comprende tanto las licencias por razón de estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública, concedidas por interés propio de la Administración, como aquellas cuya concesión no obedezca a ese interés." CUARTO.- Partiendo de esta normativa y del criterio jurisprudencial expuesto, la cuestión se centra en determinar si, en el presente caso, la materia de los

estudios, para los que se solicitó la licencia, está "directamente relacionadas con la función pública." En la sentencia apelada, y en la que se sustenta del Tribunal Superior de Justicia, se confunden los estudios que abocan a la obtención de una licenciatura o grado universitario, y que van a servir al funcionario para poder acceder a otras escalas o cuerpos de su profesión, independientemente de la materia, objeto de dicha titulación, con los estudios relaciones con el puesto de trabajo, que sirven como perfeccionamiento de sus conocimientos profesionales en el ámbito del desarrollo de su carrera profesional.

En este sentido, la titulación exigida para el acceso a determinados puestos de trabajo que requieran una licenciatura o grado universitario, tendrán una relación indirecta, al permitir al funcionario la posibilidad de solicitar dicho acceso, pero no una relación directa, como exige la norma, y que es el sentido contenido en el artículo 17, apartados 4 y 5, de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de régimen del personal de la Policía Nacional, al disponer:

"4. En la Policía Nacional existirán las plazas de facultativos y de técnicos, integradas respectivamente en los subgrupos de clasificación A1 y A2, que sean necesarias para la cobertura y apoyo de la función policial, y que se cubrirán entre funcionarios de carrera de cualquiera de las administraciones públicas, de acuerdo con el sistema que reglamentariamente se determine.

5. Para acceder a las escalas y categorías de la Policía Nacional y a las plazas de facultativos y técnicos citadas en los apartados anteriores será necesario estar en posesión de los títulos académicos oficiales exigidos por la Ley 7/2007, de 12 de abril, para el ingreso en los respectivos grupos de clasificación en los que se encuentran encuadradas dichas escalas y plazas".

Regulación idéntica a la recogida en los artículos 6 y 7.5 del Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, por el que se estableció la naturaleza, régimen jurídico, dependencia, Escalas, categorías, relaciones de personal y administración del mismo, uniforme, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía.

Por ello, el argumento de que " pues aunque las prácticas externas que iba a realizar, no estuvieran relacionadas con los cometidos propias de su puesto de trabajo, si versaban sobre materias directamente relacionadas con la función pública. En sede de prueba se ha acreditado que la licencia se solicitó para la realización de unos estudios relacionados con la función pública, ya que esos estudios servirán con posterioridad para la progresión personal y profesional del actor y de la propia Administración que se beneficiará de la existencia de profesionales formados en ámbitos en los que se requieren formaciones específicas", no puede admitirse, pues se está hablando de la "progresión personal y profesional" del funcionario, no del interés de la Administración, ya que la posibilidad de acceso a determinados puestos de trabajo o escalas que exijan una determinada titulación universitaria, va ínsita en la exigencia de los requisitos de acceso, ofreciendo esa posibilidad a los funcionarios en que concurran, es decir, que hayan obtenido una licenciatura a título personal y como desarrollo académico.

QUINTO.- Esto es lo que ocurre en el presente caso, pues el interesado solicitó la licencia por sus estudios de "periodismo".

Como sostiene el Abogado del Estado las plazas de técnico y facultativo no se crean para cualesquiera licenciados, sino para aquellas profesionales útiles para el auxilio de la labor policial; y evidentemente, hay expertos en informática, telecomunicaciones, medicina etc. Pero desde luego, no existen Periodistas como facultativos y técnicos en la Policía Nacional.

Por ello, procede la estimación del recurso de apelación, y la desestimación del recurso contenciosoadministrativo.

SEXTO.- Por lo que las costas se refiere, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no se hace mención expresa sobre las mismas, en ambas instancias.

Por lo expuesto,

FALLAMOS

1.º.- ESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la Sentencia de fecha 17 de julio de 2020, dictada por el Magistrado Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 8, en el PA n.º 12/2020-F, que estima el recurso contencioso-administrativo contra la resolución dictada por el MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 3-1-2019, desestimatoria de la solicitud sobre el disfrute de la licencia por estudios formulada por el recurrente, que se revoca.

2.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto la Procuradora de los Tribunales, doña ANA DE LA CORTE MACÍAS, en nombre y representación del recurrente, don Conrado, contra dicha resolución, al estar ajustada a Derecho. Sin mención expresa en cuanto a las costas en ambas instancias, y pérdida del depósito constituido.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Recursos: La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta, así como la constitución del depósito de 50€, en caso preceptivo, en la cuenta del B. Santander 2605000000, más el número de procedimiento y año.