

Acuerdo n°: **4/24**
Consulta: **Rector de la Universidad Politécnica de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **21.02.24**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de febrero de 2024, emitido ante la consulta formulada por el rector de la Universidad Politécnica de Madrid, a través del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la resolución del contrato de investigación firmado entre la citada universidad y la compañía Huawei Technologies Canadá Co Ltd.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de junio de 2023, la persona mencionada en el encabezamiento presentó un escrito de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la resolución del contrato de investigación celebrado el 21 de febrero de 2020 entre la universidad y la compañía Huawei Technologies Canadá Co Ltd, para la investigación y desarrollo de determinadas técnicas y tecnologías relacionadas con la telecomunicación y en el que la citada compañía se comprometía a abonar a la universidad un importe de 1.100.000 euros, a pagar en cuatro fases.

Según el escrito de reclamación, en la cláusula 3.3.2 del contrato se establecía que la Universidad Politécnica de Madrid nombraría el equipo que llevaría a cabo el trabajo de desarrollo del proyecto, entre los que figuraba, como líder del proyecto, el reclamante. Destaca que según la cláusula 3.3.3 del contrato, la universidad se obligaba a mantener la estabilidad del equipo de trabajo.

El reclamante refiere que el 23 de diciembre de 2020, la vicerrectora de Investigación, Innovación y Doctorado y el vicerrector de Asuntos Económicos remitieron una carta a la empresa en la que expresaron la imposibilidad de ejecutar el contrato “*por cuestiones internas de la universidad*”, de modo que dicho contrato se resolvió por mutuo acuerdo de las partes. Señala que, el 4 de noviembre de 2021, la vicerrectora de Investigación, Innovación y Doctorado remitió un correo electrónico al reclamante solicitando que, como investigador principal, aceptara los compromisos del acuerdo finalizador. Según refiere el interesado, el 8 de noviembre de 2021 contestó al requerimiento con remisión del documento de asunción de los compromisos.

Según detalla el escrito de reclamación, desde la entrada en vigor del contrato hasta su resolución, que se concretó en la elaboración y entrega de los correspondientes “*entregables*” a la compañía, el reclamante percibió 46.000 euros con cargo a los fondos asignados a su ejecución.

El reclamante continúa relatando que ha solicitado reiteradamente a la universidad información sobre los motivos por los que se resolvió el contrato de investigación sin que haya recibido respuesta, por lo que dice desconocer la causa de resolución del contrato.

Según el escrito de reclamación, se ha producido un daño como consecuencia del “*funcionamiento normal o anormal del servicio público de enseñanza superior*” de titularidad de la Universidad Politécnica de Madrid. Dicho daño, el reclamante lo valora en 89.000 euros, resultado de detraer de los 135.000 euros asignados a la retribución del personal investigador

(el reclamante era el único) por los tres años de duración del contrato, los 46.000 euros ya recibidos. A dicha cantidad adiciona 240.000 euros en concepto de daño moral, además de los intereses legales devengados desde el 21 de febrero de 2023 (fecha prevista para la finalización del contrato).

El reclamante solicita que se incorpore al procedimiento un informe de la vicerrectora de Investigación, Innovación y Doctorado; que se recabe el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora al amparo del artículo 5.3 f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre; que se le remitan las actas del Consejo de Gobierno de la Universidad Politécnica de Madrid en las que se trató el asunto de la resolución del contrato de investigación y la posibilidad de terminar el procedimiento por acuerdo entre las partes.

SEGUNDO.- De la documentación aportada se desprenden los siguientes hechos de interés:

1. El 21 de febrero del 2020, el rector de la Universidad Politécnica de Madrid, en representación de esta universidad, firmó un contrato de investigación con la empresa Huawei Technologies Canada Co Ltd, siendo el reclamante su investigador principal.

El contrato fue celebrado al amparo de lo dispuesto en el artículo 83.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en este momento derogada por la Ley 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, que se expresa en idénticos términos en su artículo 60).

La cláusula 3.2 del contrato detalla que el proyecto a realizar por la universidad debería desarrollarse en el Instituto de Sistemas Optoelectrónicos y Microtecnología (ISOM), instituto universitario de investigación de la universidad, creado por Decreto 45/2000, de 16 de marzo, contando con el apoyo de su personal técnico, compuesto por el equipo de personas cuyos nombres aparecen en la cláusula 3.3.2 del contrato. El presupuesto de dicho contrato se dividía en 4 pagos de

275.000 € cada uno, relativos a las 4 etapas del proyecto, tal y como queda recogido en la cláusula 4.2 del contrato.

2. Según resulta del expediente, una vez firmado el contrato desde el ISOM se solicitó al profesor, ahora reclamante, la apertura del proyecto en el instituto mediante la firma del formulario habitual utilizado en dicho instituto en el que el investigador principal acepta la distribución del ingreso en la contabilidad interna del instituto. No obstante, el reclamante se negó a firmar el mencionado formulario alegando que él había negociado directamente con la empresa que de cada ingreso sólo le corresponderían al ISOM, 25.025 euros (un 10,7%). Constan diversos correos electrónicos del director del ISOM al reclamante para que firmara el referido formulario transfiriendo a los fondos del ISOM, el 22 %, según la normativa de aplicación, o en caso contrario que procediera a dar de baja al ISOM en el proyecto. No consta que el reclamante firmara el formulario ni tampoco que procediera a dar de baja al ISOM en el proyecto

3. En la reunión del consejo de ISOM, celebrada el 1 de julio de 2020, se acordó por mayoría absoluta proponer al Consejo de Gobierno de la Universidad Politécnica de Madrid el cese del reclamante como miembro del ISOM.

El 8 de julio de 2020, el consejo del ISOM aprobó informe para el Consejo de Gobierno de la universidad sobre la propuesta de cese como miembro del ISOM del reclamante. En dicho informe también se solicita que se informe a la empresa de que el proyecto P200920B082 no podrá realizarse en el ISOM, ni utilizar sus medios materiales y humanos e igualmente que se desligue al ISOM de las obligaciones contraídas en el mismo.

La Comisión Permanente del Consejo de Gobierno de la universidad, en sesión de 28 de julio de 2020 y a la vista de la propuesta del consejo del ISOM, aprobó la baja del reclamante como miembro adscrito al ISOM.

4. El 23 de diciembre de 2020, se remite comunicación a la empresa Huawei desde la universidad, poniendo en su conocimiento la situación creada y la inevitable modificación del contrato. La empresa contestó mediante correo de 5 enero de 2021 indicando que sabían que el reclamante había pasado del ISOM al Departamento de Ciencias de Materiales, pero que les había confirmado que tendría acceso continuo al ISOM y que no tendría ningún impacto en el proyecto.

El 20 de septiembre de 2021, la empresa propone a la vicerrectora de Investigación, Innovación y Doctorado la no continuación con el contrato, teniendo en cuenta las modificaciones sustanciales producidas en el mismo. Dicha propuesta se puso en conocimiento del reclamante mediante carta de 29 de septiembre de 2021.

El 8 de noviembre de 2021, el reclamante firmó declaración del siguiente tenor literal:

“Que he leído el Acuerdo de terminación y liberación mutua propuesto por Huawei en octubre de 2021.

Que, a la vista del Acuerdo de terminación, he procedido a entregar a Huawei todas las soluciones técnicas, entregables y resto del material generado en el proyecto, sin que quede ningún material de este tipo en manos del equipo de trabajo que llevaba a cabo el Proyecto.

Que, la vista del Acuerdo, me comprometo a cumplir con lo dispuesto en aquellas cláusulas que me afecten como Líder del Proyecto”.

El 3 de mayo de 2022, el rector de la universidad firmó la terminación del contrato por mutuo acuerdo entre las partes. La cláusula 3.a) del acuerdo de terminación recoge que la universidad había recibido un primer pago por Huawei en cuantía de 275.000 euros, de los cuales se destinaron

por la universidad al proyecto 153.440 euros, debiendo devolver los 121.560 euros que no se utilizaron, sin intereses.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial a tenor de lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Consta que, el 5 de diciembre de 2023, la vicerrectora de Investigación, Innovación y Doctorado emite informe en el que, tras dar cuenta de las vicisitudes de la contratación, expone que el reclamante pretende hacer creer que la terminación del contrato se debió a una decisión de la universidad por cuestiones internas que se han ocultado al investigador principal, sin embargo, de la narración de los hechos y la documentación que los acreditan, se desprende claramente que el proyecto que se recogió en el contrato no se pudo llevar a cabo, primero por la negativa del reclamante a cumplir con la normativa del ISOM, y, como consecuencia de ello y de su salida del ISOM, por el incumplimiento de los compromisos del reclamante como investigador principal, que sabiendo que no iba a poder realizar el proyecto dentro del ISOM no lo comunicó a la empresa ni propuso alternativas para continuar con el proyecto fuera de las instalaciones del ISOM, que se podía haber propuesto mediante la firma de una adenda al contrato, tal y como se le indicó al reclamante tanto por el director del ISOM como por los vicerrectores competentes en esta materia desde el primer momento. En definitiva, viene a reclamar por una actuación que él mismo causó al no haber comunicado a Huawei que ya no iba a poder ejecutar el proyecto en el ISOM.

Por otro lado, en cuanto a la cantidad reclamada como indemnización explica que los 135.000 euros que estaban previstos para abonar al investigador principal, si se hubiera llevado a cabo el proyecto, habría que dividirlos en 3 años de duración del proyecto, que arrojaría un total de

45.000 euros/año, lo que supone 3.750 euros al mes. Si el contrato comenzó en febrero de 2020 y la salida del reclamante del ISOM se produjo en julio de 2020, realmente dedicó al contrato 5 meses, que multiplicados por 3.750 euros son 18.750 euros, y el reclamante admite en su escrito que ha cobrado 46.000 euros. De hecho, indica el informe que, según los archivos de la universidad, consta que reclamante cobró con cargo al mencionado proyecto una cantidad de 18.000 euros hasta el 21 de diciembre de 2021, cuando finalizó el proyecto. Y a partir de esa fecha y hasta la actualidad ha cobrado otros 28.000 euros con cargo a dicho proyecto y sin conocerse desde la universidad los trabajos que ha realizado y que justificarían dichos pagos.

A continuación, consta como documento 28 del expediente el oficio de concesión del trámite de audiencia al reclamante y como documento 29, un escrito de 14 de diciembre de 2023 por el que se facilita al reclamante un enlace de acceso al expediente. No figura en el procedimiento la documentación relativa a la efectiva notificación al reclamante de dichos documentos.

El 21 de diciembre de 2023, el gerente y responsable de profesorado de la Universidad Politécnica de Madrid formula propuesta de resolución en la que insta a inadmitir la reclamación de responsabilidad patrimonial por los presuntos daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la resolución del contrato de investigación firmado el 21 de febrero de 2020 entre la Universidad Politécnica de Madrid y la compañía Huawei Technologies Canadá Co Ltd., por la prescripción del derecho a reclamar.

En la misma fecha, 21 de diciembre de 2023, el rector de la Universidad Politécnica de Madrid acordó suspender el procedimiento al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.1 d) de la LPAC por la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora. No consta la comunicación al reclamante.

CUARTO.- La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 18 de enero de 2024, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos (expediente 25/24) a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, que formuló la propuesta de acuerdo, aprobada por el Pleno de este órgano consultivo en la sesión de 21 de febrero de 2024.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- De acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid deberá ser consultada en los expedientes tramitados por las universidades públicas sobre: *“Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”*.

La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la LPAC.

En concreto, el artículo 32 de la LRJSP se expresa en los siguientes términos: *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las*

Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

Como cuestión previa, debe analizarse si resulta aplicable al presente expediente, el procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en la LPAC, concretamente, si se trata de un caso de responsabilidad extracontractual de la Administración exigible por esta vía.

Para encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual, es preciso que nos encontremos ante el desarrollo normal o anormal de un servicio público, y no ante daños nacidos en virtud de vínculos dimanantes de relaciones jurídicas específicas. En presencia de relaciones jurídicas específicas, el daño alegado ha de ser resarcido, no por la vía de la responsabilidad patrimonial o extracontractual de la Administración, sino por la que se prevea en el ordenamiento jurídico, para indemnizar daños derivados de esas concretas relaciones jurídicas.

En este sentido se ha pronunciado esta Comisión Jurídica Asesora en su Acuerdo 11/17, de 16 de noviembre y en el Acuerdo 7/19, de 29 de abril, entre otros, al entender que la cuestión planteada y enmarcada en el ámbito del cumplimiento de relaciones contractuales, se incardinaba en el ámbito de la responsabilidad contractual y no en el de la responsabilidad patrimonial, al tratarse de una cuestión ajena al funcionamiento de los servicios públicos.

También en este sentido se pronunció el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 207/11, de 4 de mayo, en el que consideró que alguna de las peticiones de la reclamante no podía encauzarse por la vía de la responsabilidad patrimonial, ya que tenía su

origen en una relación contractual con el Instituto de la Vivienda de Madrid, y por tanto debía encauzarse por la vía de la responsabilidad contractual y resolverse de acuerdo con las previsiones contenidas en la legislación sobre viviendas de protección oficial.

De igual modo, en el Acuerdo 1/15, de 21 de enero, el Consejo Consultivo consideró que los hipotéticos daños indemnizables, no se habían producido con ocasión de la prestación de un servicio público por parte de la Administración sino en el seno de una relación contractual, entre la reclamante y el ayuntamiento consultante, por lo que se consideró que había que atender a las cláusulas y condiciones del vínculo contractual establecido entre las partes para resolver la reclamación planteada, que no podía articularse por la vía de la responsabilidad patrimonial, pues solo los daños acaecidos en el desarrollo de servicios públicos son resarcibles por dicha vía y, en ese caso, la indemnización solicitada no se incardinaba en el marco del funcionamiento de los servicios públicos.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 1592/2022, de 26 de enero de 2023, con cita de otro anterior (Dictamen 390/2017, de 6 de julio), ha señalado que:

“Ha de recordarse al efecto que esa responsabilidad patrimonial de la Administración es, de acuerdo con una reiterada doctrina de este Consejo de Estado, “una institución jurídica de cobertura de los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que aquéllos no dispongan de vías específicas de resarcimiento, de modo que los daños y perjuicios generados en el desenvolvimiento de concretas relaciones jurídicas deben indemnizarse en el seno de las mismas siempre que ello sea posible” (entre otros, dictámenes n.º 1.796/2007, de 29 de noviembre, y 456/2012, de 10 de mayo). En otros términos, “la figura de la responsabilidad extracontractual de la Administración no es un mecanismo de resarcimiento que permita atraer en torno a sí toda suerte de quebrantos económicos que pueda sufrir una

persona, ni desde luego constituye una fórmula que permita acoger lo que es propio de una relación jurídica específica. Desde esta perspectiva, el Consejo de Estado estima que, si la petición de indemnización se basare en un título más específico, como puede ser el que se derive de la condición del reclamante, o el supuesto de hecho causante se inserta en una relación jurídica previamente constituida que dispone de vías específicas de resarcimiento, procederá su aplicación prevalente con exclusión del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración”.

Asimismo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de junio de 2010 (recurso de casación nº 5392/2008) en una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por incumplimiento de un contrato de arrendamiento de unos locales adjudicados por concurso declara que la *“resolución de un contrato concertado entre una Administración y un particular cualquiera que sea la naturaleza del mismo no constituye título de imputación para sostener que exista un funcionamiento normal o anormal de un servicio público del que derive un daño indemnizable”.*

En el caso que nos ocupa, los daños que se reclaman se incardinan en el ámbito de una relación contractual, concretamente en el del contrato de investigación celebrado entre la Universidad Politécnica de Madrid y la compañía Huawei Technologies Canadá Co Ltd, en el marco del artículo 83.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (actualmente, artículo 60 de la Ley 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario), que dispone que:

“Los grupos de investigación reconocidos por la Universidad, los Departamentos y los Institutos Universitarios de Investigación, y su profesorado a través de los mismos o de los órganos, centros, fundaciones o estructuras organizativas similares de la Universidad dedicados a la canalización de las iniciativas investigadoras del profesorado y a la transferencia de los resultados de la investigación, podrán celebrar contratos con personas, Universidades o entidades públicas y privadas para la

realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación”.

Resulta evidente que la cuestión planteada y enmarcada en el ámbito del cumplimiento de relaciones contractuales, se incardina en el ámbito de la responsabilidad contractual y no en el de la responsabilidad patrimonial, al tratarse de una cuestión ajena al funcionamiento de los servicios públicos. En este sentido, el propio reclamante, aunque alude de manera forzada al “*funcionamiento normal o anormal del servicio público de enseñanza superior*” de titularidad de la universidad, sin embargo, hace descansar el fundamento de su reclamación en el clausulado de dicho contrato de investigación.

En virtud de lo expuesto, en tanto la indemnización solicitada no se incardina en el marco del funcionamiento de los servicios públicos, la emisión del dictamen no resulta procedente, en virtud de lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 7/2015, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 191.3 c) de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP/17), que prevé el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros, pues los contratos de investigación como el que nos ocupa están excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP/17, a tenor de lo establecido en el artículo 8 de dicha ley.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora adopta el siguiente

ACUERDO

Devolver el expediente, por no ser procedente el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Madrid, a 21 de febrero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo n.º 4/24

Excmo. y Magfco. Sr. Rector de la Universidad Politécnica de Madrid

C/ Ramiro de Maeztu, nº 7 - 28040 Madrid