



Dictamen 17/2026, de 18 de mayo: Responsabilidad patrimonial de la Administración Foral de Navarra por indebida alerta de seguridad alimentaria.

Solicitante: Departamento de Salud

Ponente: Eduardo Santos Itoiz

Interés: Prescripción del derecho a reclamar: determinación del día inicial del plazo; distinción entre daños permanentes y continuados.

El presente dictamen versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por una mercantil., por los presuntos daños y perjuicios causados en relación con la alerta sanitaria realizada por el Instituto de Salud Pública y Laboral del Gobierno de Navarra, con ocasión de las labores de vigilancia y control de la sanidad alimentaria en la Comunidad Foral.

En el año 2023, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (ISPLN) comunicó a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) la presencia de Salmonella en un tipo de producto alimenticio fabricado por la empresa reclamante, iniciándose una alerta alimentaria y retirándose del mercado los productos correspondientes al lote en el que se detectó la Salmonella. La empresa recibió la visita de inspección de los veterinarios de Salud Pública de Castilla y León, iniciándose contra ella un procedimiento sancionador, que se archivó posteriormente por considerar que no se había realizado la toma de muestras con todas las garantías establecidas por la legislación sanitaria vigente. En la reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Departamento de Salud, la empresa reclamante alega que, como consecuencia de la errónea activación de la alerta sanitaria, ha sufrido importantes perjuicios económicos y reputacionales consistentes en la retirada masiva del producto del mercado, destrucción de mercaderías, análisis extraordinarios, pérdidas comerciales y daños a su imagen.

La responsabilidad patrimonial de la Administración, recogida en la Constitución Española (artículo 106.2) y regulada en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), garantiza el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por daños causados por los servicios públicos. Para reclamar, el daño debe ser antijurídico, real, evaluable económicamente e individualizado, además de derivar del funcionamiento normal o anormal de la Administración. Es necesario que exista una relación directa de causalidad entre la actuación administrativa y el perjuicio sufrido, excluyéndose los supuestos de fuerza mayor. No serán indemnizables los daños que el ciudadano tenga obligación legal de soportar. El plazo para reclamar es de un año, desde que se produjo el

hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

La primera cuestión analizada en el dictamen es si el derecho de la empresa para reclamar ha prescrito. El Consejo entiende que la responsabilidad patrimonial de la Administración Foral se desprendería, en las propias palabras del solicitante, de la activación de la alerta sanitaria, que en su opinión fue indebida, y, por tanto, el inicio del cómputo del plazo de reclamación comenzaría a contar desde el momento en que dicha actuación indebida cesó, es decir, cuando se dejó sin efecto la alerta sanitaria, lo cual tuvo lugar en 2023. La reclamación se interpuso en el año 2025, con lo que se habría excedido con mucho el plazo de un año establecido la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP, artículo 67.1).

El Consejo analiza la distinción jurisprudencial entre los daños permanentes y los daños continuados. El primero sería definido como aquél que nace en un momento concreto, y desde ese momento el perjuicio queda definitivamente determinado, aunque sus efectos sigan en el tiempo. En estos casos, el plazo de un año empieza normalmente al día siguiente de producirse el daño. En cuanto al daño continuado, es aquel que se prolonga en el tiempo y cuyo alcance no puede fijarse con precisión hasta que cesa la causa o se estabilizan sus efectos. Por eso, el plazo comienza a contarse cuando cesan los efectos lesivos o cuando el daño queda definitivamente consolidado. En este caso, el Consejo concluye, de las propias manifestaciones de la reclamante, directamente o a través de las periciales aportadas, que el resultado dañoso se inicia por la declaración de alarma, y finaliza cuando cesa esa alarma que el reclamante reputa «indebida», y, en consecuencia, el daño debe ser planteado como continuado en dicho periodo, con independencia de la cuantificación posterior que efectúa la reclamante.

Aunque el Consejo, por tanto, considera que ha prescrito la acción para reclamar, se pronuncia sobre las cuestiones planteadas, como la posible existencia de un funcionamiento erróneo por parte de la Administración, la existencia de un nexo causal y en su caso la determinación de los daños.

En relación con ello, del análisis de la normativa aplicable (Reglamento 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria; Ley General de Sanidad; Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición) y de la documentación aportada, el Consejo concluye que no hubo una manipulación previa y contaminación de las muestras y que no hubo confusión con otro producto, a pesar del PH detectado, ya que no hay

otro producto similar en el listado de productos controlados en esa época. Respecto a la temperatura de conservación, si bien la mínima era de 5 grados y la que marcaba el termómetro era de 4,8, no se puede desprender que la consecuencia necesaria de ello fuera la aparición de la Salmonella. Tampoco parece que la existencia de controles de fábrica anteriores o el hecho de que anteriormente no se haya producido ninguna intoxicación con el producto de la reclamante invalide los resultados producidos. Respecto a la alegación de que no se hiciera un segundo análisis, el Consejo considera, conforme al Reglamento de controles oficiales del Parlamento Europeo y del Consejo, que ese análisis no es obligatorio y que además podría haber resultado negativo sin por ello desvirtuar los resultados del primero, dada la aleatoriedad de la presencia de los microorganismos tóxicos en las muestras recogidas. Los errores detectados, de carácter formal, no son, a juicio del Consejo, suficientes para invalidar el resultado de detección de Salmonella obtenido por la Administración y atribuido al producto de la reclamante. Además, la Administración estaba obligada a actuar para proteger la salud pública conforme al principio de precaución, de una manera que ha quedado suficientemente justificada en los informes aportados.

Por todo ello, el Consejo dictamina que la Administración actuó de forma legítima y correcta en su obligación de defensa de la salud pública y, en consecuencia, no existe un daño antijurídico y por tanto tampoco una relación de causalidad entre el hecho y la lesión, daño o perjuicio, no existiendo responsabilidad patrimonial de la Administración en este caso por la activación de la alerta sanitaria mencionada. Ello hace innecesario proceder al análisis de la valoración y cuantificación de los posibles daños que se han podido producir, y que, en todo caso, la reclamante tiene obligación legal de soportar.