

Expediente: 12/2026

Objeto: Responsabilidad patrimonial de la Administración Foral de Navarra por indebida alerta de seguridad alimentaria.

Dictamen: 17/2026, de 18 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 18 de mayo de 2026,

El Consejo de Navarra, integrado por doña Ana Clara Villanueva Latorre, Presidenta; don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario; doña Inés Olaizola Nogales y, don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Eduardo Santos Itoiz emite,

por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 5 de marzo de 2026 tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, formulada por D. ..., en nombre y representación de la mercantil

A la petición se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyéndose la propuesta de resolución del Instructor de sentido desestimatorio de la reclamación.

I.2ª. Antecedentes de hecho

I.2ª.1. Reclamación de responsabilidad patrimonial

1.- D. ..., en nombre y representación de la mercantil ..., presentó ante el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, con fecha 30 de septiembre de 2025, una reclamación de responsabilidad patrimonial argumentando, en síntesis, lo siguiente:

-Que con fecha 16 de junio de 2023 la empresa recibió la visita de inspección de los veterinarios de Salud Pública de Castilla y León a causa de una alerta sanitaria por Salmonella en ... que tiene como origen una muestra, análisis e informe del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

- Que la empresa inició una revisión en la que concluye que los resultados del análisis no son correctos.

- Que la empresa no fue informada ni participó en la toma de muestras ni en el posterior análisis, y no fue notificada ni informada del expediente hasta más de 15 días después de la toma de muestras.

- Que por parte del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra se les dijo que el examen fue aleatorio y que no se disponía de muestras para un segundo examen, alegando de forma contradictoria la administración que el análisis se produjo en el contexto de un programa de muestreo dentro de un plan de control oficial de la Sección de Seguridad Alimentaria.

- Que se emitió alerta sanitaria sin un segundo análisis, y sin la posibilidad de que hubiera contradicción por parte de la empresa.

- Que se desconocen por parte de la empresa las temperaturas, el tratamiento, la manipulación y la conservación de las muestras enviadas para análisis. Se desconoce asimismo la trazabilidad y la cadena de custodia.

- En apoyo de sus alegaciones se adjunta informe pericial de la Ingeniera Técnico Agrícola especializada en Industrias Alimentarias Dña. ...

- Que iniciado expediente sancionador por la Junta de Castilla y León, el mismo finalizó por Resolución de 1 de octubre de 2024 en la que se archiva el procedimiento por no haberse realizado la toma de muestras con todas las garantías establecidas por la legislación sanitaria vigente.

- Que como consecuencia de la errónea activación de la alerta sanitaria, la mercantil 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, que cuantifica a través de un informe económico de valoración de daños por valor de 12.010.058,63 euros por la pérdida de margen y beneficio más 3.569,90 euros por gastos de análisis de producto.

2.- Con fecha 9 de octubre de 2025, se comunicó al interesado la entrada de su reclamación en el Registro Electrónico de la Administración de la Comunidad Foral, añadiendo justificante de la notificación.

3.- Con fecha 10 de octubre de 2025, se solicitó informe preceptivo regulado en el artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, con relación a la reclamación presentada.

4.- Asimismo, con fecha 10 de octubre de 2025, a través del Registro Electrónico de la Administración de la Comunidad Foral se comunicó a Mediadores de Seguros la entrada de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

5.- Por resolución 78E/2025, de 17 de octubre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra se ordena iniciar el procedimiento para tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por ... por presuntos daños y perjuicios derivados de una declaración de alerta alimentaria, y se nombra instructora del procedimiento. Dicha resolución se notifica al interesado y a la correduría de seguros.

6.- Con fecha 14 de octubre de 2025 ... Mediadores de Seguros presenta solicitud de documentación relativa al expediente de referencia.

7.- Con fecha 17 de octubre de 2025 la aseguradora ... solicita personarse en el procedimiento, acceder a la documentación de este y que se amplíe el plazo conferido con suspensión del mismo.

8.- Con fecha 17 de octubre de 2025 se emite respuesta a la solicitud de emplazamiento de ... y se le envía el expediente de reclamación, constando el justificante de la notificación realizada, informándose de que no procede suspender el plazo de 10 días conferido en oficio de fecha 10 de octubre de 2025, por *«no concurrir ninguno de los supuestos recogidos en el artículo 22 de la Ley 35/2019, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de que, atendiendo a su solicitud de ampliación de plazo efectuada, se dispone la ampliación en 5 días del plazo conferido en el oficio de fecha 10 de octubre de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley aludida»*.

9.- Con fecha 20 de octubre de 2025 se emite oficio por parte del jefe del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental y el Jefe de la Sección de Seguridad Alimentaria del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, con relación a la reclamación presentada, adjuntándose la documentación que obra en el expediente y que básicamente consiste en:

- Muestra del combo del que se elige el producto que se ha muestreado.
- Registro informático de recepción de la muestra.
- Registro informático de creación de las submuestras.
- Registro informático de entrada a laboratorio.
- Informe del Laboratorio sobre la manipulación de las muestras.
- Registro de temperaturas de conservación de la muestra del Laboratorio.
- Correo electrónico de confirmación del resultado positivo.
- Correo electrónico enviado a Castilla y León notificándole el positivo y documentación adjunta.
- Notificaciones intercambiadas en la aplicación ALCON relacionadas con la alerta.

- Alegaciones presentadas por con sus respectivas respuestas y documentos adjuntos.

En este documento, el Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental alega, en síntesis, que las muestras se recogieron correctamente y se registraron con arreglo a lo establecido en el programa informático de referencia, siendo analizadas sin ninguna duda como muestras del producto elaborado por la mercantil solicitante y sin que se rompiese en ningún momento la cadena de custodia. Que los datos remitidos por el laboratorio son indubitados y que se activa la alerta con respecto a los procedimientos establecidos por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante, AESAN). Que se ha respondido a todas las peticiones de información realizadas por la empresa solicitante, remitiéndole la documentación requerida. Que existe la exención en muestras microbiológicas de recoger cantidad suficiente para realizar un segundo análisis debido a la posible distribución heterogénea de las bacterias y sus toxinas, así como su baja prevalencia en alimentos, y que en todo caso esto no exime a las administraciones de actuar con la rapidez que la alerta exige. Que la temperatura no afecta a la conservación de la muestra ni al resultado analítico. Que el envase no se ha manipulado, con lo que no existe contaminación de la muestra, dado que las fotografías se tomaron una vez se había realizado el análisis. Y, por último, que, en cuanto a los análisis históricamente negativos de la empresa, en materia de microbiología, la no detección de un peligro no indica su ausencia. En total, se retiraron del mercado 1.334 (...) de 180 gr. La información fue únicamente del conocimiento de las autoridades sanitarias de las Comunidades Autónomas a través de la aplicación interna ALCON y los establecimientos implicados en la alerta.

10.- Con fecha 10 de diciembre de 2025, la instrucción acuerda la apertura de un periodo de prueba por un plazo de 15 días, notificándose así a los interesados. Asimismo, solicita:

- A la Sección de Seguridad Alimentaria del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra que remita copia del expediente completo que conste en los archivos del citado organismo autónomo y de la

Administración de Navarra con relación a la alerta rápida alimentaria ES2023/...; copia del procedimiento normalizado de trabajo del Instituto y copia de la instrucción de toma de muestras del Instituto.

- A que aporte, tal y como ha solicitado en su petición de práctica de prueba y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, el expediente completo SAN/.../2024 tramitado por el Servicio Territorial de Sanidad de la Delegación Territorial de Zamora de la Junta de Castilla y León, así como todas las comunicaciones intercambiadas en virtud de ese expediente con el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y el expediente completo de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición de la alerta alimentaria ES2023/...

11.- Con fecha 16 de diciembre de 2025, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra aporta dentro del periodo de prueba diversa documentación que obra en el expediente.

12.- Con fecha 23 de diciembre de 2025, la compañía aseguradora ... presenta alegaciones a la prueba acordada en el sentido de solicitar documentación a la reclamante, en concreto confirmación de los productos afectados, documentación sobre la deshomologación por parte de algunos clientes, periodo de afectación de la misma, justificación de precios de coste y venta, desglose de costes de producción y precios de venta, ventas mensuales por productos desde enero de 2019 hasta la actualidad, cuentas anuales y liquidaciones de IVA y desglose de servicios exteriores de la cuenta de resultados del ejercicio 2022 con todas las subpartidas que lo componen.

13. Con fecha 24 de diciembre de 2025 la instrucción acuerda la convalidación del defecto procedimental consistente en la omisión de pronunciamiento sobre la solicitud de práctica de prueba realizada por ... formulada con fecha 31 de octubre de 2025, teniéndola por presentada y retrotrayendo la instrucción del expediente al momento en que dicho defecto fue cometido, disponiendo nuevamente la apertura de un periodo de prueba por un plazo de 15 días, solicitando diferente documentación y acordando la

incorporación de los documentos obrantes en el expediente, tal como consta en la resolución que obra en el expediente.

14.- Con fecha 26 de diciembre se da respuesta a la solicitud de documentación presentada por ..., remitiendo la totalidad del expediente administrativo obrante hasta ese momento y notificándose a la aseguradora el mismo día.

15.- Con fecha 29 de diciembre de 2025, la compañía aseguradora presenta solicitud de subsanación de error material, dado que se le requiere por error una documentación que debe aportar la parte reclamante.

16.- Con fecha 31 de diciembre de 2025 se emite informe a fin de aclarar las diligencias acordadas en periodo de prueba.

17.- Con fecha 7 de enero de 2026 se remite oficio para aportar nueva documentación por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra consistente en un pantallazo de la aplicación informática ALCON, utilizada a nivel estatal por las autoridades sanitarias competentes de las Comunidades Autónomas.

18.- Con fecha 26 de enero de 2026 se remiten alegaciones y se aporta la documentación requerida, dentro del periodo de prueba, por la mercantil, que a su vez solicita librar oficio a la AESAN a fin de que remita directamente al expediente la documentación relativa a la alerta alimentaria ES2023/... y al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra para que aporte expediente y comunicaciones que consten en sus archivos sobre la citada alerta alimentaria.

19.- Con fecha 27 de enero de 2026 se produce solicitud de informe al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra sobre la oportunidad de oficiar prueba a la AESAN dada la imposibilidad manifestada por la empresa para incorporarla.

20.- Con fecha 27 de enero de 2026 se remite por parte del Jefe de Seguridad Alimentaria del Gobierno de Navarra informe sobre el funcionamiento de la aplicación informática ALCON de gestión de alertas

sanitarias por parte del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, con los documentos anexos que obran en el expediente. Se manifiesta que las comunicaciones obrantes en ese programa son 21, además de la notificación inicial, emitidas por las diferentes Comunidades Autónomas. Asimismo, se hace referencia a que la AESAN dio por cerrada la alerta el 26/9/2023. Por ello, considera que estas notificaciones están accesibles para cualquier usuario de la aplicación y, por tanto, no se considera necesario solicitar la remisión de copia certificada del expediente de la alerta ES2023/... a la propia AESAN. Seguidamente se aporta copia de los documentos obrantes en la aplicación, según obra en el expediente.

21.- Con fecha 28 de enero de 2026, la instructora del expediente dicta resolución por la que se tiene por incorporada al expediente la prueba documental aportada, y acuerda denegar el requerimiento a la AESAN, a la vista del informe previamente emitido que considera que no es necesario.

22.-. Con fecha 29 de enero de 2026 se emite oficio otorgando trámite de audiencia por diez días hábiles a los interesados en el expediente, ... cuyas notificaciones obran en el expediente.

23.- Con fecha 3 de febrero de 2026 ... solicita la ampliación del trámite de audiencia por el tiempo máximo permitido de 5 días a fin de poder examinar adecuadamente el expediente y formular alegaciones con pleno respeto a los derechos de esta parte.

24.- Con fecha 5 de febrero de 2026, por parte de la instructora del expediente se emite oficio de respuesta afirmativa a la solicitud de ampliación del plazo correspondiente y se notifica a las partes interesadas.

25.- Con fecha 18 de febrero de 2026, se realizan las correspondientes alegaciones por parte de Asimismo, con fecha 19 de febrero de 2026 se presentan alegaciones por parte de la ..., adjuntando un informe pericial de la empresa ... sobre el estudio y análisis de la reclamación presentada por la reclamante contra el Gobierno de Navarra desde el punto de vista del procedimiento seguido para la obtención de las muestras y sus resultados, y también desde la perspectiva económica de la petición de indemnización realizada por la reclamante. Con fecha 19 de febrero de 2026, se presentan

alegaciones complementarias por parte de ..., aportando informe mercantil de ..., distribuidora en Francia, manifestando que ha existido pérdida de clientes activos, reducción en el volumen de pedidos y dificultades comerciales como consecuencia de la emisión de la alerta.

26.- Con fecha 27 de febrero de 2026, se emite propuesta de resolución por parte de la Instructora del procedimiento, en la que se propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta.

27.- Con fecha 27 de febrero de 2026, por parte de la aseguradora ... se presenta instancia solicitando copia de las alegaciones presentadas por y sus acuses de presentación, lo que es contestado por oficio de respuesta, de fecha 27 de febrero de 2026, de forma positiva.

28.- Con fecha 27 de febrero de 2026 se emite Orden Foral 91E/2026, por parte del Consejero de Salud, por medio de la cual se solicita, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, que se emita dictamen por parte del Consejo de Navarra en el expediente de referencia a la vista de la cuantía solicitada en el expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

29.- Con fecha 5 de marzo de 2026, la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra remite el expediente a este Consejo para la emisión del correspondiente informe, que se verifica en plazo teniendo en cuenta la carga de trabajo de este Consejo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Objeto y carácter preceptivo del dictamen. Tramitación del expediente

La presente consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por, 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.

El artículo 14.1 de la LFCN establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: i) Reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que se solicite una indemnización en cuantía igual o superior a trescientos mil euros.

En el presente caso se solicita una indemnización por importe total de 12.010.058,63 euros por la pérdida de margen y beneficio, más 3.569,90 euros por gastos de análisis de producto, por lo que el presente dictamen se emite con carácter de preceptivo.

Específicamente, la intervención de este Consejo en los procedimientos seguidos como consecuencia de reclamaciones de responsabilidad patrimonial debe centrarse esencialmente en el examen de los elementos aludidos en el artículo 81.2., párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), en el que se dispone que el correspondiente dictamen *«deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley»*.

Por su parte, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional Foral (LFACFSPIF), dispone en el artículo 122.1, en relación con el artículo 58, que la resolución del expediente corresponderá a la persona que ejerza la gerencia o presidencia de los respectivos Organismos Autónomos, como es en este caso el ISPLN. El artículo 10.p) del Decreto Foral 248/2023 de 15 de noviembre, por el que se aprueban sus estatutos así lo dispone; estableciendo como preceptiva, en el apartado 2 de dicho artículo 122, la solicitud de informe a *«la unidad orgánica cuyo funcionamiento haya podido generar la lesión»*.

En cuanto a la tramitación de este procedimiento, se han incorporado al expediente los datos para conocer las circunstancias de los hechos por los que se reclama, los informes periciales emitidos a instancia del reclamante y

de la compañía aseguradora y el resto de las circunstancias necesarias para la valoración de la existencia del daño alegado.

Una vez instruido el expediente, se dio traslado a la reclamante y al resto de partes intervinientes para formular alegaciones y presentar los documentos que considerasen oportunos, cosa que han verificado. El expediente ha culminado con la propuesta de resolución que se nos somete a dictamen.

A la vista de todo ello, la tramitación del presente procedimiento debe estimarse correcta, no observándose en el expediente remitido ningún defecto en su tramitación.

II.2ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos

La responsabilidad patrimonial de la Administración actúa, en buena medida, como una institución de garantía de la ciudadanía.

Contemplada en el artículo 106.2 de la Constitución, encuentra su desarrollo normativo ordinario en la legislación sobre régimen jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo, en la actualidad recogida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) y en la LPACAP, sin perjuicio de las especialidades procedimentales previstas en el citado artículo 122 de la LFACFSPIF, ya expuestas precedentemente.

El punto de partida lo constituye el artículo 32 de la LRJSP, a cuyo tenor *«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»*.

Por su parte, el artículo 34.1 de la LRJSP establece que: *«Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley; no*

siendo indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de producción de aquellos, sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos».

En los apartados 2, 3 y 4 del citado artículo 34, se establecen las pautas para la cuantificación de la indemnización con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, expropiatoria y demás normas que puedan ser de aplicación, ponderándose con las valoraciones predominantes en el mercado. La cuantía indemnizatoria se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al expediente con arreglo al Índice de Garantía de Competitividad y de los intereses que procedan por demora. La indemnización podrá sustituirse, con acuerdo del interesado, por una compensación en especie o abonarse mediante pagos periódicos si resulta más adecuada para lograr la recuperación debida y convenga, igualmente, al interés público.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para la existencia de responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (entre otras muchas, STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 mayo 2012, rec. 6010/2010).

Por otra parte, en lo referente al plazo para formular la reclamación, el artículo 67 de la LPACAP, señala que *«Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar»*, así como que *«El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas»*.

II.3ª. En particular, la responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de un servicio público

Numerosas sentencias del Tribunal Supremo, como la de 27 de junio de 2006 (RJ 2006/4752), acogen el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado, habiéndose precisado por la jurisprudencia que para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta.

II.4ª Consideraciones jurídicas sobre las concretas cuestiones suscitadas en la presente reclamación

II.4.1 Con relación al plazo en que se interpone la reclamación

Son diversas las cuestiones que el reclamante y la compañía aseguradora del Gobierno de Navarra, además de la propia Administración, han planteado en el presente expediente.

Por una cuestión de orden, deberemos comenzar planteando la discrepancia con relación al plazo de reclamación, para después abordar las restantes cuestiones acerca del correcto funcionamiento de la Administración

en este supuesto y la existencia del deber jurídico de soportar el daño efectivamente causado, como, en su caso, la existencia de este último y su cuantificación.

Con respecto al primero de los asuntos sometido a controversia, es preciso recordar algunas fechas significativas:

- La recogida de muestras por parte de la Administración se produce con fecha 31 de mayo de 2023, tal como se certifica en el acta que aparece incorporada en el expediente, en la que aparece de forma detallada cómo se recogen cinco muestras de ... perteneciente a la empresa reclamante, con un peso cada una de 180 gramos, que son las que se introducen en una cámara frigorífica a fin de llevarla a analizar al laboratorio.
- Los análisis de laboratorio se iniciaron el 6 de junio de 2023, y su conclusión se fecha el 14 de junio del mismo año, una vez efectuadas las comprobaciones pertinentes.
- Con fecha 16 de junio de 2023, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (ISPLN) comunica a través de la aplicación informática ALCON el resultado positivo a la AESAN, lo que inicia la alerta alimentaria que se registra con número ES2023/....
- Tal como consta en la documentación aportada, la alerta alimentaria se cierra con fecha 26 de septiembre de 2023, existiendo constancia suficiente de este hecho a través de la documentación de la aplicación informática ALCON que se utilizaba en ese momento.
- Por su parte, el día 1 de octubre de 2024 se notificó a la entidad solicitante, ..., la resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, de fecha 25 de septiembre de 2024, por la que se pone fin al Procedimiento Sancionador SAN/.../2024 *incoado «por infracción en materia sanitaria»* en relación con el deber de colaboración con las autoridades competentes en lo que se refiere a las medidas adoptadas para evitar o reducir los riesgos que presente un alimento que suministren o hayan suministrado. En este

procedimiento se le declara responsable por la comisión de una infracción administrativa leve en materia sanitaria por estos hechos y se aceptan las alegaciones de la recurrente, archivando la posible sanción por presencia de Salmonella en ... que fabrica.

- La reclamación se interpone el 30 de septiembre de 2025 a las 10 horas, 05 minutos y 30 segundos, en la oficina de registro electrónico de la Administración General del Estado, tal como consta en el justificante de presentación.

En el apartado sexto de la solicitud del demandante se especifica literalmente que:

«como consecuencia directa de la 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, todo ello pese a que los análisis propios y de laboratorios independientes certificaron la ausencia de salmonella en dicho lote».

En consecuencia, este 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.

Y, con ese criterio, se habría excedido con mucho el plazo de un año establecido en el artículo 67.1 de la LPACAP, que establece que:

«Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo».

En este sentido, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 29 de noviembre de 2011, (Rec. 4647/2009), recoge que:

«En efecto, con respecto a un padecimiento similar, pusimos de manifiesto en nuestra sentencia de dieciocho de enero de dos mil ocho, rec.4224/2002, que es necesario partir de la consideración de que la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración debe ejercitarse, por exigencia de lo dispuesto

en el apartado 5 del artículo 142 y 4.2, respectivamente, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1.993, en el plazo de un año computado a partir de que se produzca el hecho o acto lesivo que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Ello es una consecuencia de la adaptación de la regla general de prescripción de la acción de responsabilidad del artículo 1.902 del Código Civil que ha de computarse, conforme al principio de la "actio nata" recogido en el artículo 1.969 de dicho texto legal, desde el momento en que la acción pudo efectivamente ejercitarse».

Además, el artículo 67.2 de la LPACAP establece que el reclamante tiene obligación de especificar el momento en que ese daño efectivamente se produjo.

No desconocemos que la jurisprudencia ha realizado una distinción entre el daño permanente y daño continuado. 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.

Por citar una sentencia reciente, el Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 295/2026 de 24 de febrero de 2026, (Rec. 2107/2021) ha señalado que:

«Centrándonos en la acción formulada, la jurisprudencia viene distinguiendo tradicionalmente, a los efectos de determinar el día inicial para el cómputo del plazo de prescripción, entre los daños permanentes o duraderos y los daños continuados. Así, por no remontarnos a otras más antiguas, ya en la sentencia 234/1993, de 15 de marzo decíamos:

"es también uniforme doctrina jurisprudencial la de que cuando se trata de los daños continuados o de producción sucesiva e ininterrumpida, el cómputo del plazo de prescripción no se inicia (dies a quo) hasta la producción del definitivo resultado, cuando no es posible fraccionar en etapas diferentes o hechos diferenciados la serie proseguida (Sentencias de 12 de diciembre de 1980, 12 de febrero de 1981, 19 de septiembre de 1986 y 25 de junio de 1990, entre otras), no resultando siempre fácil determinar en la práctica cuándo se produce o ha producido ese "definitivo resultado- que en relación con el concepto de daños continuados, se nos ofrece como algo vivo, latente y conectado

precisamente a la causa originadora determinante de los mismos, que subsiste y se mantiene hasta su adecuada corrección (Sentencia de 25 de junio de 1990, anteriormente citada)”.

2.- En la sentencia 899/2011, de 30 de noviembre, cuya doctrina reproduce la sentencia 28/2014, de 29 de enero, se razonaba:

“A este respecto es pertinente hacer una distinción entre el daño continuado y el daño duradero o permanente, que es aquel que se produce en un momento determinado por la conducta del demandado pero persiste a lo largo del tiempo con la posibilidad, incluso, de agravarse por factores ya del todo ajenos a la acción u omisión del demandado. En este caso de daño duradero o permanente el plazo de prescripción comenzará a correr «desde que lo supo el agraviado», como dispone el artículo 1968.2. CC, es decir desde que tuvo cabal conocimiento del mismo y pudo medir su trascendencia mediante un pronóstico razonable, porque de otro modo se daría la hipótesis de absoluta imprescriptibilidad de la acción hasta la muerte del perjudicado, en el caso de daños personales, o la total pérdida de la cosa, en caso de daños materiales, vulnerándose así la seguridad jurídica garantizada por el artículo 9.3 de la Constitución y fundamento, a su vez, de la prescripción. En cambio, en los casos de daños continuados o de producción sucesiva no se inicia el cómputo del plazo de prescripción, hasta la producción del definitivo resultado (STS 28 de octubre de 2009 y 14 de julio de 2010), si bien matizando que esto es así “cuando no es posible fraccionar en etapas diferentes o hechos diferenciados la serie proseguida” (SSTS 24 de mayo de 1993, 5 de junio de 2003, 14 de marzo de 2007 y 20 de noviembre de 2007)».

El Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 10 de enero de 2014, Rec. 2325/2013 reconoce por su parte que:

«(...) por el contrario, no es que haya que esperar a un determinado momento futuro (“certus an et certus quando”) para cuantificar los daños causados y poder reclamarlos; es que estos daños se generan, según la tesis de la recurrente, año tras año, de manera indefinida y sin límite de tiempo. Por lo que no tiene nada que ver con el caso resuelto por aquella sentencia.

(...)

Este Tribunal ha distinguido, efectivamente, entre daños permanentes y daños continuados “entendiéndose por los primeros aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aún cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, en tanto que los segundos, los daños continuados, son aquellos que en base a una unidad de acto se producen día a día de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad” (sentencia de 7 de febrero de 1.997, ya citada, a la que se remiten casi todas las sentencias de la Sala de Sevilla aquí confrontadas).

Pero esta distinción no es tanto conceptual o teórica como práctica. Se hace a los solos efectos de decidir si una acción está prescrita o no, para lo que se atiende al momento a partir del cual pudieron valorarse la totalidad de los perjuicios causados por un determinado evento lesivo. Por eso, para clasificar

un daño en una u otra categoría, se atiende al momento en que pueden valorarse o cuantificarse esos perjuicios. Así se dice con toda claridad, por ejemplo, en la sentencia de 15 de febrero de 2.011, dictada en el recurso de casación 1.638/2.009, con cita de otras. Dice esta sentencia -pronunciándose sobre las lesiones físicas a las que normalmente se aplica aquella distinción- que son “daños continuados” aquellos que no permiten conocer aún los efectos definitivos del quebranto y en los que, por tanto, el “dies a quo” del plazo para recurrir será aquél en que ese conocimiento se alcance; y que son “daños permanentes” los que se refieren, por el contrario, a lesiones irreversibles e incurables, aunque no intratables, cuyas consecuencias resultan previsibles en su evolución y en su determinación, siendo, así, cuantificables, de suerte que los tratamientos paliativos ulteriores, encaminados a obtener una mejor calidad de vida, o a evitar eventuales complicaciones en la salud, o a obstaculizar la progresión de la enfermedad, no enervan la realidad de que el daño ya se manifestó con todo su alcance.

Aquí se puede comprobar que, como decimos, la distinción entre daños continuados y permanentes lo que pretende es dar una respuesta a aquellos casos en los que no es posible valorar todos los perjuicios causados en el momento en que se produce el hecho generador del daño y en los que, por tanto, no puede tomarse esa fecha como “dies a quo” del plazo para reclamar. Y que, desde luego, no es una distinción trazada en razón del carácter definitivo o perdurable del daño, pues tanto los daños “continuados” como los “permanentes” tienen esa naturaleza. Quiere ello decir que el hecho de que se prive al propietario de manera definitiva -o cuando menos, indefinida- de un derecho (el derecho a cazar, pescar y explotar la finca de otras formas), y el hecho de que, lógicamente, ese perjuicio se produzca todos los días y todos los años que dure esa situación (en los que no se podrá cazar, pescar, cultivar, etc), todo ello no conlleva, sin más, que el daño sea de carácter “continuado”. Lo será si la cuantificación de los todos los daños derivados de esa privación legal no pudo hacerse en el momento de promulgarse la Ley. Pero si pudieron determinarse y calcularse en esa fecha, entonces son daños de los que hemos llamado “permanentes”.

Y en el caso que examinamos resulta claro que los perjuicios derivados de esa privación legal podían haberse calculado ya desde un primer momento, de la misma manera que se cuantifica de una sola vez la privación definitiva del derecho de propiedad (o de cualquier otro) en los expedientes de expropiación forzosa, a pesar de que el propietario se ha visto privado de la finca de manera definitiva. La prueba de que este cálculo era posible es que desde aquella declaración legal no ha ocurrido nada que haya modificado un ápice la situación del propietario, o que haya condicionado de un modo u otro los parámetros o criterios que podrían haberse utilizado ya en aquel momento para calcular los perjuicios causados (salvo el transcurso del tiempo, claro, pero esto es inevitable y previsible y, además, consustancial a los daños “permanentes” y a los “continuados”, según ha quedado ya suficientemente explicado)».

El informe económico o dictamen pericial realizado por la empresa ... y cuya copia es aportada por la parte demandante establece que se emite «en

relación a una alerta sanitaria a nivel nacional por contaminación microbiológica en productos ... en julio de 2023», y por otro lado dice que «dado que dicha alerta sanitaria fue reconocida por parte de la Administración del Estado como un error, el estudio solicitado hace referencia al cálculo del importe de las pérdidas generadas a ..., como consecuencia de la misma». «Es por ello, que se procede a hacer un cálculo desde el punto de vista económico, de las consecuencias que pudiesen derivar de esta “falsa” o “errónea” alerta alimentaria producida en julio de 2023».

En consecuencia, el informe procede a un análisis de *«las unidades/kilogramos de producto ... que la entidad ha vendido en el periodo enero de 2020 a agosto de 2025, con el objetivo de concluir si ha existido algún tipo de tendencia, y si la alerta alimentaria de julio de 2023 ha influido en ella».*

De la jurisprudencia examinada y las propias manifestaciones de la parte reclamante, bien directamente o a través de las periciales aportadas, cabe concluir 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.

En ese sentido, la solicitud se basa en los informes periciales que se adjuntan por parte de la demandante y que detallan una cuantía de 12.010.058, 63 euros (por la pérdida de margen y beneficio) más 3.569,90 euros (por gastos de análisis de producto).

Por tanto, la propia parte reclamante no califica el resultado del procedimiento sancionador como otro resultado dañoso, posterior consecuencia de la actuación de la Administración sanitaria navarra.

Es verdad que existe cierta ambigüedad en el contenido de la petición realizada por la mercantil, porque si bien es cierto que la petición se refiere a la indebida alarma sanitaria y a su momento de cese, es también cierto que la reclamante ha escogido plantear los daños como de carácter permanente, haciendo un análisis económico del examen de cuentas y ganancias de la

propia empresa que pretende justificar perjuicios hasta el periodo que concluye en junio de 2025.

No puede dejarse a la reclamante la determinación del dies a quo del cómputo del plazo en función de la amplitud del análisis cuantitativo de los daños que ha decidido hacer y por tanto incidiendo en la calificación unilateral de la naturaleza de los daños. En consecuencia, el dies a quo para, incluso, hacer una estimación del supuesto daño a futuro o permanente a partir de ese momento es cuando finalizó la alerta sanitaria, siendo desde el primer momento consciente la entidad reclamante de que esa alerta era discutible desde su punto de vista desde el primer momento, tal como consta en el expediente.

La consecuencia no puede ser otra que la prescripción de la acción planteada.

La ya mencionada doctrina del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 10 de enero de 2014, (Rec. 2325/2013) hace una manifestación en este sentido cuando recuerda que: *«por el contrario, no es que haya que esperar a un determinado momento futuro ("certus an et certus quando") para cuantificar los daños causados y poder reclamarlos; es que estos daños se generan, según la tesis de la recurrente, año tras año, de manera indefinida y sin límite de tiempo»*. Que es lo que sucede si aceptamos que la declaración indebida de la alerta alimentaria supuso un «punto de inflexión» en el desarrollo de la actividad empresarial de la reclamante con una consecuencia indeterminada en el tiempo.

Ello originaría, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 31 May. 2011, (Rec.7011/2009), si bien referida a un supuesto de patología derivada del contagio por VIH:

«que la Administración permanecería siempre alerta y expectante, en aras a la procedencia del ejercicio de acciones a instancia de los interesados, pero ello no es lo que parece desprenderse de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha ido flexibilizando el plazo anual, hasta que hubiera no solo un diagnóstico sino un conocimiento certero o previsible de cuál iba a ser la evolución de la enfermedad previsible. En este punto, en el presente

procedimiento contamos con todo lo practicado en sede administrativa para entender que efectivamente la acción para reclamar se encuentra prescriba por transcurso del plazo de un año del art. 142.5 y Art. 4.2.2 RD 429/1993, puesto que a partir de agosto de 1999 cuando se produce una baja médica determinada por una patología derivada del contagio como es la sintomatología neurológica periférica sensitiva y distal de las extremidades inferiores, fue dado de baja por crioglobulinemia III asociada a VHC, sin que conste con posterioridad otras actuaciones que determinaran mayores secuelas.

(...)

El principio de seguridad jurídica que enmarca el ejercicio de derechos, no puede suponer que queden indefectiblemente abiertas el ejercicio de acciones al amparo de nuevos padecimientos que ya se conocen y se determinan más de 5 años antes del ejercicio de la acción en 2004, y, cuando el actor ejercita en el ámbito laboral todo tipo de acciones dirigidas a la declaración del derecho correspondiente a incapacidad permanente total así como posible existencia de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad. Siendo que por tanto, en el presente caso, es indefectiblemente claro que la asistencia técnica propiciaba una actuación en este ámbito desde el momento en que se determinan con inicial previsión la existencia de un daño que claramente va a suponer un menoscabo en el futuro».

II.4.2. Con relación al nexo causal entre la acción y el daño reclamado.

No obstante, esta opinión, que impediría que la acción de reclamación prosperase, este Consejo se pronunciará sobre el resto de cuestiones planteadas y que requieren análisis, tales como la propia existencia de un funcionamiento erróneo por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y en concreto del ISPLN, la existencia de un nexo causal y en su caso la determinación de los daños causados.

La base principal de la reclamación es que existe un error en el funcionamiento de la Administración, que no recogió bien las muestras, no las conservó adecuadamente, no garantizó la cadena de custodia y, en consecuencia, no puede anudarse la existencia de la bacteria peligrosa para la salud humana al producto comercializado por la mercantil ...

En ese sentido, reprocha una actividad negligente a la Administración Foral, que, con un análisis incorrecto, activa una alarma alimentaria sobre el producto de la declarante que nunca debió producirse.

En relación con ello, hay que partir de la normativa de aplicación, que no es otra que el Reglamento (CE) nº 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, y se fijan procedimientos relativos a la seguridad.

Su artículo 14 prohíbe la comercialización de alimentos no seguros, considerando que son tales los que son nocivos para la salud o no aptos para el consumo humano.

En este aspecto, no se discute en el presente procedimiento que un ... contaminado con Salmonella no es apto para el consumo humano y puede tener incidencia negativa en la salud humana, por lo que existiría una obligación correlativa de las empresas comercializadoras de evitar su distribución y venta en esas condiciones, obligación que impone el artículo 17.1 del Reglamento citado. Por otra parte, el artículo 14.6 del mismo establece una presunción de que cuando se detecta un alimento no seguro, todos los alimentos contenidos en ese lote o remesa tampoco lo serán, lo que sin embargo admite prueba en contrario tras una evaluación detallada.

La obligación de la Administración de velar por el cumplimiento de la legislación alimentaria se establece también en el apartado 2 del artículo 17 del Reglamento, y existe una obligación de colaboración con la Administración que se ordena en el apartado cuarto del artículo 19.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), establece que:

«Uno. En materia de sanidad interior e higiene, corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta, y además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado.

Dos. Dentro de su territorio, Navarra podrá organizar y administrar todos los servicios correspondientes a la materia a la que se refiere el apartado anterior y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con las mismas.

Tres. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, corresponde al Estado la coordinación y alta inspección conducente al cumplimiento de las facultades y competencias contenidas en este artículo».

En cuanto a la legislación básica sustantiva sobre la materia, se regula en el artículo 26.1 y 2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante LGS), que faculta a la administración a tomar medidas preventivas ante los riesgos que puedan producirse, adecuadas en su duración a la situación de riesgo que las justifica. Por su parte, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, contempla en su Capítulo IV los instrumentos de seguridad alimentaria, regulando en su artículo 25 el sistema nacional de coordinación de alertas alimentarias, en el momento en que sucedieron los hechos el sistema ALCON.

Del expediente remitido no se discute la competencia de la Comunidad Foral para adoptar las medidas oportunas, ni su duración o la proporcionalidad de estas. Adoptada la decisión, se realizaron una serie de actuaciones conducentes a localizar y retirar de los establecimientos de venta los alimentos afectados, para lo cual se recabó la colaboración de, se notificó a través del sistema a la Administración General del Estado y a las autoridades sanitarias correspondientes de las Comunidades Autónomas, y una vez localizados y destruidos los productos correspondientes, se levantó la alerta, sin que se hubiera difundido la misma a través de medios de comunicación o cualquier otra forma de difusión social.

Lo que se pone en cuestión es su actuación y, por tanto, la corrección del análisis efectuado, del que derivaría que la alerta nunca debió materializarse.

Una primera cuestión que conviene despejar es el valor jurídico que pretende otorgársele al expediente sancionador incoado por la Junta de Castilla y León con ocasión de la visita de inspección realizada a consecuencia de la alerta. En dicho expediente jurídico se viene a otorgar «credibilidad» a las alegaciones de la mercantil recurrente sobre el hecho de que hubo una incorrecta recogida de muestras por parte de la Administración de la Comunidad Foral, lo que determina que se sancione únicamente por

infracción de un «*deber de colaboración*» en relación con las actuaciones realizadas con ocasión de la alerta alimentaria.

Sin embargo, no es esto lo que se deriva de la lectura exhaustiva y del análisis de la documentación del expediente aportado.

Entrando en el examen concreto de la documentación aportada, existe un acta, que es la que da origen a todo el procedimiento y que recoge en su descripción que se toman cinco muestras del producto de la reclamante consistentes en cinco (...) de 180 gramos cada uno, que son los que se introducen en una bolsa de plástico blanca, esta a su vez se introduce en una nevera refrigerada y se lleva al laboratorio.

Las discrepancias que se plantean en el informe pericial aportado con la declaración radican en una fotografía, donde se ve la bolsa blanca y uno de los envases, de la que se presume que ha habido una manipulación previa de los mismos y, por tanto, una posible contaminación.

Sin embargo, la Administración alega que esa fotografía se toma después del análisis y únicamente para acreditar precisamente la veracidad de las muestras como pertenecientes al producto de la reclamante. Por otra parte, alega que puede haber habido una confusión con otro ..., debido al nivel de PH detectado, que no es el habitual. Pero, también en este caso, la Administración ha remitido el listado de productos controlados en esa época entre los que no figura ningún otro ... que el de la parte reclamante.

Con respecto a la temperatura de conservación, siendo la mínima de 5 grados según la especificación del producto, se señala que el termómetro midió 4,8 en la nevera, pero de ahí tampoco se puede desprender la consecuencia necesaria de que ello hubiese contribuido a la aparición de la Salmonella, aunque pudiésemos aceptar que las temperaturas inciden en la correcta conservación. Sin embargo, el caso no es el de un producto en mal estado y la alerta no se originó por esa causa.

Con respecto a la falta de numeración correlativa, las anotaciones a mano en la etiqueta y el registro informático como (...), la Administración ha

explicado de forma suficiente cómo se produce el ingreso y registro de los productos.

La alegación realizada con respecto al PH detectado también ha sido objeto de una contestación técnica de la Administración, que admite la posibilidad de que esos valores se puedan dar, pero que no tendrían relación con que el ... tuviera o no Salmonella, sino con su estado de conservación. En todo caso, lo que con esta alegación discute la reclamante es que el producto analizado sea o no el ... mezcla que fabrica, y que por tanto sea su producto el analizado, lo que resulta suficientemente acreditado por otros medios documentales.

Para la Administración no existe duda alguna de que el resultado del laboratorio es indubitado.

La mercantil alega también que en ningún caso se ha producido con anterioridad el hallazgo de Salmonella en sus productos, a pesar de los controles que realiza, pero eso, desde luego, no es garantía de que no se haya podido producir en un momento determinado.

Mención aparte hay que hacer del hecho de que la empresa no estuviera presente en la recogida de muestras en un supermercado de ..., o de que no se conservaran muestras para un segundo análisis.

En este sentido, parece atendible el argumento de la Administración de que se trataba de un procedimiento de vigilancia, basado en una planificación y una evaluación de riesgos previa, no estrictamente de control sobre un alimento concreto o un proceso sobre el que se tienen sospechas, y que el análisis de muestras se hace en una porción, lo que significa que la presencia de bacterias o toxinas puede pasar desapercibida si no se encuentra en la parte tomada como muestra, lo que hace inútil la recogida de muestras para un segundo análisis, que no puede arrojar resultados concluyentes.

El Reglamento de controles oficiales (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, en su considerando 48, avala esta actuación cuando dice que:

«Dicho derecho debe permitir al operador solicitar que otro experto realice un examen documental del muestreo, análisis, ensayo o diagnóstico inicial, así como un segundo análisis, ensayo o diagnóstico de las partes del material de la muestra tomada inicialmente, a menos que dicho segundo análisis, ensayo o diagnóstico sea técnicamente imposible o improcedente. Así ocurriría, en particular, cuando la prevalencia del peligro sea particularmente baja en el animal o la mercancía o su distribución especialmente escasa o irregular a efectos de examinar la presencia de organismos cuarentenarios, o en su caso para efectuar análisis microbiológicos».

Así lo alega también la Administración en sus informes, singularmente el de 20 de octubre de 2025, insistiendo en que este segundo análisis no es obligatorio en un contexto de controles oficiales derivado del artículo 35 del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 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. También recoge ese artículo 35 que:

“La solicitud del operador de disponer de un segundo dictamen pericial en virtud del apartado 1 del presente artículo no afectará a la obligación de las autoridades competentes de actuar con rapidez para eliminar o contener los riesgos para la salud humana, la salud animal, la sanidad vegetal, el bienestar de los animales o, por lo que respecta a los OMG y los productos fitosanitarios, también para el medio ambiente, de conformidad con el presente Reglamento y con las normas contempladas en el artículo 1, apartado 2”.

En consecuencia, no parece atendible la alegación de que la alerta alimentaria se hubiera producido como consecuencia de error en la identificación del producto, ruptura de la cadena de custodia y por tanto confusión en la muestra, análisis e informe de ensayo de laboratorio por parte del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. Ni, como se desprende del expediente, las temperaturas o el tamaño de la muestra, 180 gramos del envase en lugar de los 200 gramos que plantea la normativa, sean suficientes para invalidar un análisis que es correcto en todo caso por encima de los 100 gramos. La Salmonella se detectó en dos envases, el AL ... y el AL

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. Durante el procedimiento se ha ido contestando adecuadamente por parte de la administración a todas las dudas y manifestaciones realizadas en este sentido por la parte reclamante,, bien directamente, bien a través de los informes periciales aportados, por lo que no se aprecia tampoco que pueda haber ninguna infracción del procedimiento generadora de indefensión.

No sólo la Administración, sino que también en el plazo conferido para alegaciones, la aseguradora de la Administración Sanitaria ha aportado asimismo informes periciales y en concreto informe de D. ..., Colegiado en el Ilustre Colegio de Veterinarios de Madrid, con el número ..., que, una vez examinado el marco legal de referencia, admite que pudo haber algún tipo de error formal administrativo pero que la trazabilidad física de las muestras queda garantizada por la coincidencia del número de acta (A 00...), el número de lote (08...) y el número de precinto oficial en las bolsas analizadas. Por tanto, concluye también que el laboratorio oficial *«operó bajo acreditación técnica, manteniendo la trazabilidad del lote y el precinto original, a pesar de errores de transcripción en la matriz del ...»*.

Los errores detectados, de carácter formal, y que, a juicio del perito pueden aconsejar *«una gestión administrativa mejorable»* no son, a juicio de este Consejo, suficientes para invalidar el resultado de detección de Salmonella obtenido por la administración y atribuido al producto de la reclamante.

En este sentido, la Administración estaba, además, 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.

Como establece la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, 1042/2018, de 19 de junio de 2018, (Rec. 2006/2016):

«(...) concluye la Sala de instancia, con cita de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, que la adopción de la alerta debía considerarse que era legítima con base al principio de precaución en materia de gestión de riesgos.

Pues bien, es importante señalar que, a la vista de esa argumentación y partiendo de que en el caso de autos existían presupuestos fácticos --que no se cuestionan-- de que la decisión de la Administración, declarando la alerta sanitaria, con los efectos que le eran propios, se considera razonable y razonada, con fundamento en el mencionado principio de precaución, es manifiesto que no se habrían vulnerado los preceptos que se invocan en el motivo.

Y en este sentido debe tener en cuenta que si ya con carácter general la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene rechazando que pueda apreciarse la antijuridicidad del daño --presupuesto necesario para que concurra la responsabilidad-- cuando la decisión administrativa, pese a que pudiera ser anulada en vía administrativa o jurisdiccional --que no es el caso de autos, como veremos-- no puede apreciarse cuando, al considerar los conceptos jurídicos indeterminados --incluso las potestades regladas-- se aprecie que la decisión no solo es razonable sino que está razonada --por todas, sentencia 1999/2017, de 18 de diciembre, recurso de casación 1845/2016 --; esa falta de antijuridicidad debe ser apreciada con mayor rigor cuando la actividad administrativa incida en la propia salud pública, conforme se disponía, para el caso de autos, en el artículo 106 de la Ley 29/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, vigente al momento de autos; porque es indudable que el riesgo que subyace en dicha actuación, comporta la obligada decisión de adoptar con carácter perentorio las medidas de seguridad en salvaguarda del mencionado bien público.

Y no otra cosa cabe apreciar en el caso de autos porque la Sala consideró, conforme a los hechos, no cuestionados, en que se fundó dicha medida cautelar, que concurría el riesgo que se trataba de prevenir, fundado en un principio de proporcionalidad, que si bien se cuestiona en el recurso, no se cuestionan los hechos que la fundaron y que la Sala consideró suficientes para la adopción de la medida adoptada en garantía de la salud sanitaria.

(...)

En este sentido, entre otras muchas, la Sentencia de 7 de diciembre de 2011 (casación 5854/10), con cita en la de 12 de julio de 2001, recuerda que “cuando se trata del ejercicio de potestades regladas en la que la Administración queda impelida a alcanzar la solución justa mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan la actuación administrativa anulada, cuando “la decisión se produjo dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada”, para, a continuación, y con cita, también, de la de 16 de febrero de 2009, recordar que “También resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes”.

Continúa precisando que "La jurisprudencia de esta Sala, recogida entre otras en la sentencia de 8 de junio de 2010 (casación), y en las que allí se citan, ha insistido en que la antijuridicidad, como requisito del daño indemnizable, no viene referida al aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, o en palabras de nuestra Sentencia de 22 de junio del expresado año 2010 (casación 62/03)" el carácter indemnizable del daño no se predica en razón de la licitud o ilicitud del acto causante (en este el ERE, posteriormente anulado) sino de su falta de justificación conforme al ordenamiento jurídico, en cuanto no impone al perjudicado esa carga patrimonial y singular que el daño implica"».

En definitiva, este Consejo entiende 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, ya que los productos elaborados por la reclamante pudieron poner en riesgo para la salud pública y por tanto la legislación le impone el deber de asumir la responsabilidad del daño derivado de su conducta, y en concreto en este caso de las consecuencias de la alerta alimentaria activada y las medidas correspondientes para retirar del mercado los productos correspondientes al lote en el que se detectó la Salmonella.

Y por todo ello, este Consejo entiende que no existe responsabilidad patrimonial de la Administración en este caso por la activación de la alerta sanitaria mencionada. Ello hace innecesario que procedamos 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.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no debe atenderse la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, formulada por D. ..., en nombre y representación de la mercantil

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.