

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO

(SEGUNDO SEMESTRE 2023)

IÑIGO LAZKANO BROTONS

Profesor Colaborador

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

Sumario: 1. Evaluación de impacto ambiental y ejecución urbanística por fases. 2. Conflictividad en relación al proyecto de valoración energética de residuos en Gipuzkoa. 3. Licencia de actividad e investigación de hidrocarburos. 4. Sujetos responsables por incumplimiento de la normativa de actividades clasificadas. 5. Contaminación acústica: derecho de manifestación y obras públicas. 6. Sanciones en materia de costas. 7. Control de producción de la agricultura ecológica. 8. Ayudas para la compensación de pérdidas de rentabilidad financiera en Reserva de la Biosfera.

1. EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y EJECUCIÓN URBANÍSTICA POR FASES

La STSJPV 4094/2022, de 23 de diciembre (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz) resuelve en apelación, confirmando la sentencia dictada por el juzgado de lo contencioso, un asunto relativo a la impugnación de la aprobación del proyecto de urbanización de un área en el municipio de Zarautz, respecto de la cual solo se había emitido declaración de impacto ambiental favorable para una parte de la misma (la zona norte, aproximadamente la mitad de la superficie del área). El proyecto de urbanización, aunque también afectaba a la zona sur del área, estipulaba que no se podrían iniciar los trabajos de urbanización de esta hasta que no se obtuviera la correspondiente declaración de impacto ambiental favorable. El TSJPV señala que, en tal caso, ha de predicarse la nulidad de la aprobación del proyecto de urbanización, en consonancia con lo dispuesto por el art. 47.11 de la entonces vigente Ley 3/1998 General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. La previsión del ordenamiento jurídico en materia de urbanismo, desde la perspectiva de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco, de la posibilidad de ejecución por fases, no supone aceptar la

validez y eficacia de un proyecto de urbanización, definitivamente aprobado, sin declaración de impacto ambiental previa que abarque a todo su ámbito. Estimar suficiente condicionar la ejecución de las obras de urbanización de una de sus dos zonas a una futura declaración de impacto ambiental favorable, es un modo de actuar disconforme a derecho.

2. CONFLICTIVIDAD EN RELACIÓN AL PROYECTO DE VALORACIÓN ENERGÉTICA DE RESIDUOS EN GIPUZKOA

En relación al reiterado conflicto sobre el proyecto de valorización energética de residuos promovido en el término municipal de Donostia-San Sebastián (incineradora de Zubieta), podemos reseñar tres sentencias dictadas por el TSJPV en este período.

En primer lugar, la STSJPV 1068/2023, de 23 de febrero (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Cuesta Campuzano), en la que el órgano judicial da la razón la Mancomunidad de Alto Deba al reclamar al Consorcio de Residuos de Gipuzkoa una determinada compensación económica en concepto de indemnización, debida al transporte de residuos urbanos que esa Mancomunidad había realizado hasta la estación de transferencia de Elgoibar. El juzgado de lo contencioso ya le había reconocido a la Mancomunidad una determinada cantidad compensatoria, pero el TSJPV la amplía, al considerar más extenso el período a tener en cuenta para el cálculo de la indemnización (teniendo en cuenta la diferente situación en la que se halla la Mancomunidad recurrente que, al no disponer en su ámbito territorial de una estación de transferencia, tenía que trasladar los residuos hasta un punto fuera de su ámbito territorial, gestionando temporalmente un servicio que en realidad correspondería llevar a cabo al Consorcio).

La segunda sentencia (STSJPV 1081/2023, de 3 de marzo, sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Cuesta Campuzano), dictada también en apelación, enfrenta a los mismos litigantes sobre un tema también afín. En primera instancia, el juzgado de lo contencioso-administrativo estimó el recurso interpuesto por el Consorcio contra la Mancomunidad, relativo a la gestión de residuos voluminosos, declarando la obligación de esta de entregar a aquel la fracción resto de los residuos voluminosos (aquellos que no

hubieran podido ser evitados, reciclados o compostados) para su tratamiento por el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa una vez terminada la construcción de la planta de incineración con recuperación energética y condenándola también al pago de los perjuicios ocasionados por la no entrega. La Mancomunidad alegaba no haber sido informada previamente por el Consorcio y que, por ello, ya había acordado la prórroga del contrato de servicios que a esos efectos había realizado con una empresa privada. Pero el TSJPV niega la posibilidad de ese desconocimiento e imprevisión y ratifica la sentencia apelada, al constar que en una asamblea del Consorcio se informó sobre este extremo a las entidades consorciadas, habiéndose traspasado la gestión en todos los demás casos sin incidencias. Sin olvidar, además, que la construcción de la planta era de público conocimiento y que había tenido una profunda cobertura mediática. La decisión de la Mancomunidad de prorrogar el contrato con la empresa privada se hizo siendo aquélla plenamente consciente de los compromisos adquiridos con el Consorcio.

La última referencia jurisprudencial sobre el tema versa sobre el recurso interpuesto por la asociación Gurasos Elkarteá contra la Administración General de la CAPV, el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa y la Diputación Foral de ese territorio, en relación a la modificación de la autorización ambiental integrada (AAI) concedida a dicho Consorcio para el proyecto de valorización energética de residuos (incineradora de Zubieta). Son varias las cuestiones que se abordan en la STSJ PV 984/2023, de 10 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia). En primer lugar, el TSJPV considera que en la asociación concurre claramente el supuesto de legitimación por ejercicio de la acción popular de la Ley 27/2006, dado que lo que se recurre es una orden de modificación de la AAI del año 2020 y la asociación se constituyó en 2016 (esto es, más de dos años antes de la resolución impugnada). Es cierto que algunas decisiones sobre la AAI (su otorgamiento inicial y alguna de sus modificaciones) podrían estar fuera de ese rango de fechas, pero esas resoluciones anteriores no son objeto de impugnación en este recurso. Otro problema que se plantea es el del posible incumplimiento del plazo de ejecución del proyecto una vez concedida la AAI. Señala el TSJPV que la ley no establece para ello plazo alguno, sino que lo

hace la propia resolución de otorgamiento de la AAI y que, por ello, la Administración goza de un amplio margen de discrecionalidad para su modificación en atención a las circunstancias concurrentes (y, en su aplicación práctica al caso concreto, la sentencia entra a considerar la suspensión de los plazos a causa de la COVID entre el 14 de marzo y el 1 de junio de 2020, sin cuya referencia el plazo de ejecución se hubiera incumplido, al no haberse modificado). Además, que esa alegación hubiera sido efectuada en su momento por la asociación recurrente, no la equipara a una solicitud de declaración de caducidad de la AAI, y por tanto, no le son aplicables las reglas del silencio positivo de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para ese tipo de solicitudes. También reprocha el TSJPV a la recurrente que no hubiera identificado cuales de las modificaciones introducidas en la AAI resultaban incumplidas, y que se hubiera modificado la misma sin que ello hubiera sido solicitado por el interesado, cuando es la propia Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrado de la Contaminación la que contempla su modificación de oficio por la Administración en varios supuestos, incluidos el que en este caso se da: cuando así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación.

3. LICENCIA DE ACTIVIDAD E INVESTIGACIÓN DE HIDROCARBUROS

En la STSJPV 708/2023, de 14 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodríguez del Nozal), se estima el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz contra la sentencia de instancia que había dado la razón a la Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi (SHE) en relación a la solicitud de licencia de actividad para llevar a cabo el sondeo de investigación de hidrocarburos Armentia-2 en Subijana (Álava). El ayuntamiento había denegado inicialmente la licencia, pero el juzgado de lo contencioso-administrativo estimó el recurso interpuesto contra dicha denegación, anulándola por defecto de motivación.

Para el TSJPV resulta indiscutible que la licencia solicitada afectaba a una parcela calificada en el PGOU como suelo no urbanizable, en una parte como área de valor forestal y en otra como área de valor natural. El PGOU no consigna como usos admitidos o a propiciar en ese tipo de áreas las actividades extractivas o las labores de prospección e investigación. Es más,

consigna como usos prohibidos todos los no especificados como admitidos o a propiciar. Esa prohibición no se considera, por el TSJPV, arbitraria ni desproporcionada (máxime cuando en otras áreas de suelo no urbanizado, por ejemplo, sí se permiten ese tipo de actividades).

El Plan Territorial Sectorial Agroforestal del País Vasco (PTSA) clasificaba la zona bajo la categoría de ordenación de mejora ambiental. Este plan prevé que el uso “actividades extractivas” en la categoría de ordenación de mejora ambiental sea un uso a regular desde otros documentos de planeamiento (y no hay tal documento de planeamiento que lo regule, ni tan siquiera la prospección e investigación). Frente a la alegación de la SHE de que el sondeo de investigación era un uso a propiciar en suelos de esa categoría, pues se trataría de una actuación de mejora ambiental, por ir acompañado el proyecto de un plan de restauración ambiental, el TSJPV afirma (y aquí se halla la discrepancia con la argumentación de la sentencia apelada) que la actividad para la que se solicitaba licencia consistía en perforar un pozo, obra de evidente envergadura según el proyecto. Además, solo tras la ejecución del ensayo de corta duración o, si éste resultaba positivo y se realizaba el de larga duración, tras el resultado negativo de este último, se procedería a la restauración y rehabilitación de la zona. Esto es, la actividad para la que se solicitaba licencia no tenía por finalidad la mejora ambiental o, al menos, ese no era su objetivo primario. En suma, una actividad como la de sondeo de investigación de hidrocarburos resulta incompatible con los usos admitidos y propiciados en ese tipo de áreas de suelo no urbanizable, pues supone la transformación del suelo en tal medida que impediría tales usos y frustraría el objetivo final de la ordenación prevista, debiendo ser considerada como un uso prohibido.

4. SUJETOS RESPONSABLES POR INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS

La STSJPV 1189/2023, de 1 de junio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz) resuelve un recurso de apelación en materia de sanciones por incumplimiento de la normativa de actividades clasificadas (reguladas en la antigua Ley 3/1998 General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco). Un ayuntamiento había sancionado

administrativamente, con multa de ciento veinticinco mil euros (que debería ser abonada en proporción a sus cuotas de participación en la propiedad), a las tres empresas propietarias de los terrenos en donde se desarrollaban las conductas, por la infracción contenida en el art. 109.a de aquella Ley 3/1998: la iniciación o ejecución de obras, proyectos o actuaciones sin haber obtenido licencia o, en su caso, sin la oportuna comunicación previa. La sentencia de instancia rechazó el contencioso-administrativo interpuesto por las propietarias contra la resolución sancionadora, pero el TSJPV va a estimar el recurso de apelación. Este tribunal considera relevante solamente uno de los argumentos de los recurrentes: la Ley 3/1998 solo permite sancionar por esta infracción a los promotores de las actividades, que, en este caso, eran arrendatarios de los propietarios y que llevaban a cabo variadas actividades con un diverso impacto ambiental (taller de vehículos con vertido en una ladera, embalaje de palets de madera, almacenamiento de maquinaria y perrera). Recuerda el TSJPV que, en esta materia, la legislación ambiental no opera como la urbanística, que sí permite sancionar a los propietarios de los inmuebles si no fueran promotores (art. 228 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco). Da la impresión, señala la sentencia, de que ante la dificultad de sancionar a los titulares de las actividades y determinar su grado de responsabilidad, como habría sido la intención inicial en el expediente sancionador, se habría optado por una situación más sencilla, pero disconforme a derecho, como es sancionar a las empresas propietarias del suelo.

5. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: DERECHO DE MANIFESTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS

Siguen dictándose resoluciones que han de resolver la (aparente) controversia entre el ejercicio del derecho de manifestación y la necesaria protección frente a la contaminación acústica. Si en anteriores crónicas hemos dado cuenta de este conflicto planteado en la terminal de un aeropuerto (en el que, junto a consideraciones ambientales, se entraba a valorar la incidencia de las restricciones en la seguridad aeroportuaria y la defensa de los intereses de los usuarios), la STSJPV 355/2023, de 13 de junio (sala de lo contencioso-administrativo, sección tercera, ponente: Garrido Bengoechea) ha de hacer frente a este problema en relación a una manifestación que pretendía

realizarse frente a la sede del Parlamento Vasco y en la que se pone como condición, entre otras, por la autoridad administrativa competente (la Directora de la Ertzaintza) que los manifestantes se abstengan “*de usar megafonía y otros instrumentos generadores de ruido como silbatos, bocinas y otros similares durante la actividad del Parlamento, a fin de permitir el normal desarrollo del Pleno*”. El TSJPV, basándose en su anterior jurisprudencia (sentencias de 2009 y 2022), señala que la aplicación de la normativa en materia de contaminación acústica (la Ley 37/2003 del Ruido y su desarrollo reglamentario) debería ser suficiente para solucionar la controversia, tratándose además de una materia que admite diversos grados de incidencia, desde lo admisible hasta lo prohibido, en función de los decibelios aplicados y del tiempo de exposición, de tal forma que cualquier actividad ruidosa no puede, sin más, estimarse nociva para la salud. Pero más allá de ese argumento, que no se cuestiona por los litigantes, para el TSJPV es difícil entender una manifestación reivindicatoria silenciosa. Y aunque resulte claro que la institución parlamentaria ha de poder desarrollar su actividad con normalidad, echa en falta la justificación de una medida limitativa del derecho fundamental. Como literalmente dice la sentencia

no costa el grado de insonorización del edificio en el que se ubica el Parlamento de forma tal que su actividad podría verse muy afectada si su insonorización es muy pobre, podría ser una simple molestia si la insonorización es mayor e, incluso, puede no verse afectado el Pleno si su grado de insonorización hace que el ruido exterior llegue al salón de Plenos.

Pero nada de ello consta en el expediente a favor de la limitación (ni los decibelios, ni el lugar de medición de las emisiones/inmisiones, ni el horario de exposición y su duración, etc.), algo que suele ser objeto habitual de discusión en los conflictos por contaminación acústica, por lo que se estima el recurso planteado por los manifestantes contra la resolución administrativa.

La STSJPV 746/2023, de 15 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia), ha de resolver un complejo asunto. El Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco solicitó licencia de obras en relación a la construcción de la nueva sede

de la fiscalía de Bizkaia. El ayuntamiento de Bilbao otorgó la licencia condicionada a unos determinados niveles de exigencia en materia de ruidos (en relación a días, horarios y medidas de aislamiento acústico). Pero, casi cuatro años después, el propio Ayuntamiento requirió al órgano autonómico para que aportara un estudio del impacto acústico del ruido generado por la obra y de las medidas correctoras a adoptar (en cumplimiento del Decreto 213/2012 de contaminación acústica de la CAPV), lo que ese organismo presentó en menos de tres meses. Veinte días después el recurrente solicitó ante el ayuntamiento la paralización de las obras y la revisión de oficio de la licencia, desestimadas ambas por el ayuntamiento (que ni las llegó a admitir a trámite) y, posteriormente, por el juzgado de lo contencioso-administrativo. El TSJPV considera que, en este caso, la pretensión originaria del afectado era la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio de un acto anulable, previa declaración de lesividad, pues nada en el expediente confirmaba que se hubieran alegado vicios de nulidad de pleno derecho. Indica el TSJPV que la sentencia apelada yerra al entender que la administración autonómica solicitó la licencia en base al art. 43 del Decreto 213/2012, pues ese precepto lo que hace es impedir la concesión de licencias para determinados usos (vivienda, hospitalario, educativo y cultural) en casos en los que la calidad acústica exterior incumple los objetivos del Decreto, supuesto que no es aplicable al caso (pues las obras van destinadas a otra finalidad: la actividad propia de la fiscalía). Lo que habría que analizar, y el TSJPV lo hace, es la aplicación del art. 35 bis de dicho Decreto, el cual establece dos cosas. Primera, que las Administraciones Públicas pueden autorizar de forma temporal la suspensión provisional del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el caso de realización de obras, previa valoración de la incidencia acústica, medidas para minimizar en lo posible las molestias a la población afectada e informar a los afectados del tiempo que va a durar dicha suspensión y las circunstancias que la motivan. Segunda, que cuando las obras excedan de seis meses de duración (y este era el caso) será necesaria la elaboración de un estudio de impacto acústico para la definición de las medidas correctoras oportunas. Como hemos señalado, dicho estudio no se aportó en el momento de otorgamiento de la licencia, sino mucho más tarde, aunque antes de que se instase la revisión de oficio de la misma. Y, como dice el órgano judicial,

si por causa de la omisión del informe de impacto acústico se emitieron ruidos durante la ejecución de la obra que, de haberse emitido, se hubieran podido evitar, cuestión no acreditada sobre la que la sala no puede pronunciarse, es cosa que la revisión de oficio de la licencia en el momento en que se solicitó no podía reparar. En dicho momento se trataba de implementar las medidas correctoras planteadas en el estudio de impacto acústico presentado.

La solicitud de revisión de la licencia, en dicho momento, carece de fundamento en el interés público, algo que, sin embargo, sí concurre en la ejecución de la obra dirigida a albergar una importante dotación equipamental de acuerdo con el planeamiento aplicable. En suma, se desestimó por ese motivo (entre otros) la apelación interpuesta.

6. SANCIONES EN MATERIA DE COSTAS

En la STSJ PV 1237/2023, de 21 de abril (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Fernández Fernández), el órgano judicial desestima el recurso interpuesto contra la imposición de una sanción por infracción de la legislación de costas, en concreto, por la ejecución no autorizada de obras e instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre. Más allá de asuntos periféricos que se tratan en la resolución (la caducidad del procedimiento de deslinde llevado a cabo en su momento y la publicidad de su resolución), que el TSJPV desestima por estar resueltos en su momento por la Audiencia Nacional y resultar ya cosa juzgada (cuyo debate no puede reabrirse al hilo del recurso contra la sanción impuesta), la cuestión se centra en la incidencia que el otorgamiento de la licencia municipal de obras pudiera tener en el expediente sancionador. Para el órgano judicial

la licencia municipal de obras, u orden de ejecución, no excluye la acción típica sancionada por la resolución recurrida. Y tampoco puede ser alegada como razón de la no culpabilidad del sancionado o menor gravedad de su acción, ya que tales autorizaciones son irrelevantes en orden al cumplimiento de la legislación de costas, concretamente, la ejecución de obras en la zona de dominio público amparado por esa normativa.

Añadiendo que *“la licencia urbanística concierne a las relaciones entre su solicitante y la Administración municipal competente, y no de ésta con la Administración de Costas”*. Por ello no puede pretenderse que sea esta última la que, con dejación de sus potestades-deberes, recurra la licencia u orden municipal, no obstante no tener esos actos ningún efecto en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre.

7. CONTROL DE PRODUCCIÓN DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA

La STSJPV 785/2023, de 28 de mayo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz), resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa (Servicio de Certificación CAEE S.L.U.) contra la resolución del Gobierno Vasco que desestimó su solicitud de autorización como organismo de control de la producción ecológica en la CAPV. La base de la desestimación fue la Ley 10/2002 de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi, que atribuye en exclusiva el control de las normas de producción, elaboración, importación o comercialización fijadas en la reglamentación comunitaria sobre producción agrícola ecológica a una corporación de derecho público que la misma crea: el Consejo de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi. En realidad, como señala el TSJPV, la norma legal no es susceptible de impugnación indirecta (lo que se recurre es su aplicación a un caso concreto). Por eso la empresa impugnante solicitó al TSJPV que planteara una cuestión prejudicial al TJUE para que éste resolviera si el monopolio público de servicios a cargo de dicha corporación para el control y certificación de los productos ecológicos contraviene la Directiva 2006/123 de servicios, los principios de libre competencia, libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento establecidos en los tratados comunitarios, y/o si establece derechos exclusivos creando una posición dominante en el mercado interior. El TSJPV rechaza todos estos argumentos (estimando innecesario plantear la cuestión prejudicial solicitada) basándose en la jurisprudencia que, de manera idéntica sobre esta materia, han dictado los Tribunales Superiores de Justicia de Extremadura, Cantabria, Navarra, Asturias, La Rioja, Galicia, Madrid y Cataluña. En concreto, usa literalmente el contenido de la sentencia dictada por el TSJ de Galicia el 14 de enero de 2002, para echar por tierra todas las alegaciones de la empresa recurrente. La

normativa comunitaria permite a la autoridad competente conferir su facultad de control “a una o a varias” autoridades de control (y esta expresión no ofrece dudas interpretativas), siempre que ofrezcan las adecuadas garantías de objetividad e imparcialidad y que dispongan del personal cualificado y los recursos necesarios. En el caso de que sea necesario, bien por elección o bien por necesidad (por no disponer del personal funcional suficiente, por ejemplo) los servicios podrían llevarse a cabo por operadores privados, pero ello sigue siendo una potestad pública (en todo caso). El carácter oficial de las certificaciones es esencial para garantizar la mismas, sin perjuicio de la posibilidad de que, en su caso, organismos privados pudieran intervenir, pero con unos requisitos predeterminados y bajo supervisión de la autoridad competente. Pero permitir o no la intervención de tales operadores privados es una elección del legislador. Este pretende que sea la autoridad competente, como mejor conocedora de la situación en su ámbito de control, la que establezca los organismos de control a los efectos de garantizar que la actuación vinculada al ejercicio de su actividad se lleva a cabo correctamente

8. AYUDAS PARA LA COMPENSACIÓN DE PÉRDIDAS DE RENTABILIDAD FINANCIERA EN RESERVA DE LA BIOSFERA

La impugnación directa de la orden departamental por la que se convocan ayudas y subvenciones destinadas a la compensación económica por la pérdida de rentabilidad financiera en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, e indirecta del decreto que las regula (junto a otras destinadas a la gestión medioambiental adecuada a través de acuerdos de custodia del territorio, pero que no se ponen en cuestión), son las cuestiones resueltas por la STSJ PV 4014/2022, de 24 de noviembre (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz). El recurso se plantea por la Asociación de Forestalistas de Bizkaia y se basa, en lo fundamental, en la consideración de que esa línea de ayudas y subvenciones (la normativa que la regula y la convocatoria correspondiente al año 2020) no respeta las previsiones de la Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, cuyo art. 25 establece que

las vinculaciones y limitaciones establecidas por la presente ley no darán lugar a indemnización salvo que las mismas resultasen incompatibles con la utilización o explotación efectiva de los terrenos afectados en cuyo caso procederá indemnización a determinar de conformidad con la legislación urbanística.

El TSJPV no admite el argumento y desestima el recurso al considerar que hay que diferenciar con claridad la técnica de las subvenciones y ayudas (actividad administrativa de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general y de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público) y la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No puede considerarse contradictorio con el art. 25 de la Ley 5/1989 articular subvenciones destinadas a la compensación económica por pérdida de rentabilidad financiera en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, porque, además de estar así exigido por el plan rector de uso y gestión de la misma, no cabe excluir que la administración pueda fijar tales ayudas, con independencia de que desde la perspectiva de la demandante no consigan cubrir todos los perjuicios que según ella se generan, que es por lo que se defiende que la institución de la responsabilidad patrimonial sí estaría destinada a que se indemnicen el total de los perjuicios causados (si se configuran los presupuestos para la responsabilidad patrimonial que, en su caso, será reconducida a través del procedimiento específico). Ni la orden directamente recurrida, ni el decreto indirectamente recurrido establecen limitaciones al derecho de propiedad, ni pueden considerarse que sean obstáculo condicionante de que entre en aplicación la institución de la responsabilidad patrimonial, de concurrir los presupuestos para ello.