

INFORME SOBRE PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DEL MUSEO ARQUEOLÓGICO Y PALEONTOLÓGICO DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL PERIODO 2024-2026

La Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia establece en su artículo 11.5: “Los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por la administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial”. A su vez, el artículo 19.3 g) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo atribuye esta competencia a la Dirección General de Economía.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 26/12/2023, (69/055262.9/23), ha tenido entrada la solicitud de informe sobre PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DEL MUSEO ARQUEOLÓGICO Y PALEONTOLÓGICO DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL PERIODO 2024-2026, al objeto de analizar su posible afectación a la competencia.

La solicitud de informe se acompaña del Proyecto de Orden PES (PO) y de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN)

II. OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO

El presente Plan tiene como objetivo estratégico último difundir el conocimiento sobre la Evolución Humana entre el gran público, madrileño, español e internacional, a través de dos actividades de naturaleza esencialmente similar:

1. La conservación del patrimonio arqueológico de la Comunidad y la investigación de su prehistoria e historia.
2. La difusión del conocimiento de las culturas del pasado y la exhibición para fines de estudio, educación y contemplación de los conjuntos y colecciones de valor arqueológico y paleontológico.

III. MARCO NORMATIVO

- **Normativa Estatal**

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su artículo 8, apartado 1, establece con el carácter de legislación básica del Estado, que los órganos de las Administraciones públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo

necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose, en todo caso, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, recoge en idénticos términos esta misma obligación, en su artículo 4 bis

El artículo 46 de la Constitución Española establece que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

Desde la aprobación del Real Decreto 680/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cultura, y concretamente de los relativos a patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico y etnológico, así como archivos, bibliotecas, museos y servicios de Bellas Artes, a excepción de los de titularidad estatal, ha sido voluntad expresa de sus órganos de gobierno, la creación de un Museo, donde se conserve, investigue y difunda el patrimonio arqueológico radicado en el territorio de la Comunidad, tareas que venían realizando los museos arqueológicos provinciales, traspasada ya su gestión al resto de las Comunidades Autónomas, pero inexistente en nuestra Comunidad.

Como señala el artículo 40.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, por Patrimonio Arqueológico debe entenderse «los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental. Forman parte, asimismo, de este Patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes».

- **Normativa Autonómica**

La Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 26.13 de su Estatuto de Autonomía, ha asumido la plenitud de la función legislativa en materia de museos de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal.

Por ello el Museo Arqueológico Regional de la Comunidad de Madrid se crea mediante decreto 163/1997, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno, modificado posteriormente por el Decreto 35/2022, de 8 de junio, del Consejo de Gobierno, al cambiar la denominación a Museo Arqueológico y Paleontológico de la Comunidad de Madrid, teniendo como fines específicos la conservación del patrimonio arqueológico de la Comunidad, la investigación de su prehistoria e historia a través de la cultura material, la difusión del conocimiento de las culturas del pasado y la exhibición para fines de estudio, educación y contemplación de los conjuntos y colecciones de valor arqueológico y paleontológico.

Por otro lado, la Fundación General de la Universidad de Alcalá (en adelante FGUA) es una entidad sin ánimo de lucro, que tiene como fin fundacional la difusión de la cultura y la realización de estudios e investigaciones en todas las disciplinas, con una amplia experiencia en la gestión de proyectos de investigación y difusión del patrimonio arqueológico.

IV. OBSERVACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA REGULATORIA

El presente Plan tiene como objetivo estratégico difundir el conocimiento sobre la Evolución Humana entre el gran público, madrileño, español e internacional, para ello se ha previsto conceder una subvención nominativa a favor de la Fundación General de la Universidad de Alcalá, con un coste previsible de:

139.656,00 euros para el ejercicio presupuestario de 2024

145.000,00 euros para el ejercicio presupuestario de 2025

150.000,00 euros para el ejercicio presupuestario de 2026

Para el ejercicio 2024, de una parte, con la cuantía de 106.656,00€, se pretende sufragar los trabajos en el El Parque Arqueológico del Valle de los Neandertales en Pinilla del Valle, consistentes en la realización de prospecciones y excavaciones arqueológicas asumiendo todos los costes que los mismos originan, como son: desplazamientos, alojamientos, manutención, adquisición de herramientas, estudio y trabajos técnicos asociados, clasificación, inventariado y restauración de los objetos recuperados, análisis de laboratorios externos, realización de réplicas, asistencia a congresos, conferencias y actividades de difusión, etc.

De otra parte, la cuantía de 33.000€ se destinará a las actividades del Instituto de Evolución en África (IDEA) y, básicamente a los trabajos de prospección, excavación y estudio de materiales en la Garganta del Río Olduvai (Tanzania), considerada Patrimonio Mundial, y denominada como la Cuna de la Humanidad por la UNESCO.

V. CONSIDERACIONES PREVIAS

La utilización de las ayudas públicas como instrumento de intervención debe partir de una prueba de ponderación (prueba de sopesamiento) de la ayuda, que evalúa los aspectos positivos y negativos de su concesión. Entre ellos, la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de la misma.¹

En este sentido, los Planes Estratégicos de Subvenciones deben favorecer la competencia tal y como se recoge en las “Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva” (2021)

¹ Art. 129 LCAP: “1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

Art. 9.1 LGUM: “1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia”

publicadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) que establece que “las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados, o que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general”.

Debe establecerse un marco regulatorio que garantice unas condiciones de competencia objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, independiente de su nacionalidad, naturaleza (pública o privada) o forma jurídica, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, como las de la OCDE de 2021 (más detalles, en la web de la OCDE sobre neutralidad competitiva).

Deben también respetarse los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común (LPAC): necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

- **Desde el punto de vista de la competencia**

La mejor forma de que los fondos públicos se dirijan a los proyectos con mayor capacidad de mejorar la productividad, el empleo, la competitividad y el crecimiento económico es utilizar los procedimientos de concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, de forma que se puedan seleccionar, entre las solicitudes presentadas, aquellas que mejor se ajusten a los criterios de valoración objetivos previamente fijados.

En caso de que sea preciso acudir a concesiones directas de ayudas o asignar los fondos sobre la base de otros criterios, deben quedar justificadas las razones que imposibiliten que las ayudas sean objeto de convocatoria pública o no requieran de valoración comparativa con otras propuestas.

- **Desde el punto de vista de la unidad de mercado**

Salvo que resulte imprescindible por la existencia de una razón imperiosa de interés general, debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda. Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento.

- **Desde la perspectiva de buena regulación**

La ayuda debe responder a un fallo de mercado o a un objetivo de interés común, como la redistribución o la consecución de otros objetivos no económicos en cumplimiento del principio de necesidad.

La ayuda ha de ser la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común perseguido.

La medida debe contener los elementos imprescindibles para conseguir el objetivo. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas.

VI. OBSERVACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PES

En el PES se pueden distinguir dos líneas de subvención de asignación nominativa:

- La establecida a favor de la Fundación General de la Universidad de Alcalá.
- La establecida a favor del Instituto de Evolución en África (IDEA) que se dedica a la investigación del origen del ser humano en el continente africano.

Ninguno de los destinatarios, en aplicación de la Comunicación 2016/C 262/01 relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tiene en relación con las acciones subvencionadas la condición de “empresa”².

No procede en consecuencia, la emisión de informe desde el punto de vista de su afectación a la Competencia, la Unidad de Mercado o la Mejora de la Regulación.

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo (CTyD)

Consejería de Cultura, Turismo y Deporte

² Véanse los apartados 34, punto 2.6 y 31 respectivamente de la Comunicación 2016/C 262/01