



2026/1875

7.8.2026

DECISIÓN (UE) 2026/1875 DE LA COMISIÓN

de 17 de diciembre de 2025

sobre ayudas estatales SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) concedidas por Francia al Instituto Nacional de Investigación Arqueológica Preventiva de Francia (INRAP)

[notificada con el número C(2025) 8737]

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones de conformidad con los citados artículos,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) El 30 de mayo de 2018, la Comisión recibió una denuncia, presentada por la empresa francesa Études et valorisations archéologiques («EVEHA» o el «denunciante»), en la que se alegaba que determinadas medidas adoptadas en beneficio del Instituto Nacional de Investigación Arqueológica Preventiva de Francia (*Institut national de recherches archéologiques préventives*, «INRAP») constituían ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») que eran incompatibles con el mercado interior.
- (2) Mediante carta de 20 de diciembre de 2021, la Comisión notificó a las autoridades francesas su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del TFUE en relación con dichas medidas («la Decisión de incoación») ⁽¹⁾.
- (3) La Decisión de incoación se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽²⁾. La Comisión pidió a los interesados que presentaran sus observaciones sobre las medidas en cuestión en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.
- (4) Francia presentó sus observaciones el 3 de febrero de 2022. El 9 de mayo de 2022, la Comisión también recibió observaciones por escrito de EVEHA.
- (5) La Comisión remitió a Francia las observaciones de EVEHA sobre la Decisión de incoación mediante carta de 16 de mayo de 2022. A su vez, Francia presentó sus observaciones a la Comisión mediante carta de 23 de junio de 2022.
- (6) Tras conferencia telefónica celebrada el 7 de febrero de 2024 con la Comisión, EVEHA respondió a una solicitud de aclaración de la Comisión mediante carta de 28 de junio de 2024.
- (7) Mediante carta de 28 de enero de 2025, EVEHA envió a la Comisión documentos adicionales para respaldar sus observaciones.
- (8) Mediante carta de 28 de julio de 2025, la Comisión solicitó aclaraciones adicionales a las autoridades francesas, las cuales se facilitaron el 29 de septiembre de 2025.

⁽¹⁾ Decisión C(2021) 9729 final, de 20 de diciembre de 2021.

⁽²⁾ DO C 135 de 25.3.2022, p. 40.

2. DESCRIPCIÓN DEL INRAP

- (9) El INRAP fue creado en virtud de la Ley n.º 2001-44, de 17 de enero de 2001, sobre arqueología preventiva («la Ley de 2001»), y sucedió a la Asociación de Excavaciones Arqueológicas Nacionales (*Association pour les Fouilles Archéologiques Nationales*, «AFAN»). El INRAP es una institución pública de carácter administrativo (*établissement public à caractère administratif*) que se encuentra bajo la supervisión del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación Superior, Investigación e Innovación ⁽⁷⁾.

2.1. Actividades del INRAP

- (10) El INRAP desarrolla su actividad en el ámbito de la arqueología preventiva ⁽⁴⁾ y sus funciones se definen en los artículos L.523-1 y R.545-26 del Código del Patrimonio.

2.1.1. Misiones de servicio público no competitivas

- (11) Una de las funciones del INRAP es llevar a cabo evaluaciones arqueológicas preventivas ⁽⁵⁾. Se trata de operaciones previas a la ejecución de proyectos de ordenación del territorio ⁽⁶⁾ que pueden ir en detrimento del patrimonio arqueológico. Mediante estudios, prospecciones o trabajos de campo, estas operaciones tienen por objeto identificar y describir cualquier elemento del patrimonio arqueológico que pueda estar presente en el emplazamiento y presentar los resultados en un informe ⁽⁷⁾. Dicho informe contiene información científica que permite al Estado dictaminar las medidas adecuadas de protección del patrimonio (excavaciones, modificaciones del proyecto de ordenación del territorio o catalogación como monumentos históricos).
- (12) En la práctica, cuando un proyecto de ordenación del territorio plantea un riesgo de destrucción de restos arqueológicos, el Estado exige una evaluación, una excavación arqueológica preventiva o una medida para garantizar la conservación del patrimonio arqueológico *in situ* (modificación de proyectos de ordenación del territorio o inclusión en la lista de monumentos históricos).
- (13) La labor de evaluación es una misión de servicio público financiada mediante una subvención de funcionamiento abonada al INRAP por el Estado en forma de créditos presupuestarios previstos en la Ley de Presupuestos (programa 175, «Patrimonio»). Hasta 2016, esta actividad se financiaba esencialmente con una parte de los ingresos procedentes de la tasa de arqueología preventiva (*redevance d'Archéologie préventive*, «RAP»).
- (14) Desde 2003, esta actividad del INRAP se comparte con los departamentos arqueológicos públicos de los entes locales o regionales autorizados por el Estado. La decisión de distribuir las evaluaciones entre los entes locales o regionales autorizados y el INRAP no es competencia del Estado, del promotor ni del INRAP, sino que constituye una decisión independiente de los entes locales o regionales autorizados para llevar a cabo evaluaciones (véase el considerando 15), adoptada mediante un procedimiento estrictamente regulado por el Código del Patrimonio. La

⁽⁷⁾ De conformidad con el artículo R.545-24 del Código del Patrimonio (*Code du patrimoine*).

⁽⁴⁾ El artículo L.521-1 del Código del Patrimonio define la arqueología preventiva del siguiente modo: «La arqueología preventiva, que es una misión de servicio público, forma parte integrante de la arqueología. Se rige por los principios aplicables a toda investigación científica. Su objetivo es garantizar, en un plazo razonable, la detección, la conservación o la preservación mediante estudios científicos, tanto de carácter terrestre como subacuático, de elementos del patrimonio arqueológico que se hayan visto o puedan verse afectados por obras de ordenación del territorio públicas o privadas. También tiene por objeto interpretar y difundir los resultados de esta labor».

⁽⁵⁾ De conformidad con los artículos L.523-1 y R.545-26 del Código del Patrimonio.

⁽⁶⁾ Los proyectos de ordenación del territorio que requieren una evaluación arqueológica previa son designados por el prefecto regional. El prefecto regional o, por delegación, el servicio regional de arqueología (*Service Régional de l'Archéologie*), que forma parte de las direcciones regionales de asuntos culturales (*Directions régionales des affaires culturelles*), puede exigir una evaluación cuando disponga de información que demuestre que un proyecto de ordenación del territorio que se le remita es susceptible de afectar a elementos del patrimonio arqueológico. De conformidad con el artículo R.523-4 del Código del Patrimonio, debe remitirse al prefecto regional lo siguiente: i) los proyectos de ordenación del territorio sujetos a una declaración o autorización con arreglo al Código de Urbanismo (*Code d'urbanisme*) [licencia de obras, permiso de demolición, permiso de planificación, decisión de crear áreas de gestión de usos múltiples (*zones d'aménagement concerté*, «ZAC»)], cuando se lleven a cabo en zonas designadas como susceptibles de ser objeto de protección arqueológica (*zones de présomption de prescription archéologique*); ii) la creación de áreas de gestión de usos múltiples y los proyectos de vivienda con una superficie superior a tres hectáreas; iii) determinados proyectos sujetos a declaración previa, como la excavación del suelo, la plantación de árboles, la eliminación de tocones, la creación de conductos o canales de agua, etc.; iv) las obras de ordenación del territorio e ingeniería precedidas de un estudio de impacto de conformidad con el Código de Medio Ambiente (*Code de l'environnement*); y v) las obras en edificios catalogados como monumentos históricos. En zonas distintas de las designadas como susceptibles de ser objeto de protección arqueológica, las autoridades responsables de la autorización de los proyectos tendrán la posibilidad de remitir al prefecto regional los proyectos que puedan afectar a elementos del patrimonio arqueológico.

⁽⁷⁾ Artículo R.523-15(1) del Código del Patrimonio.

Dirección Regional de Asuntos Culturales (*direction régionale des affaires culturelles*) ⁽⁸⁾ acude en primer lugar a los departamentos arqueológicos de los entes locales o regionales, quienes disponen de catorce días para decidir si aceptan o no el encargo. Si lo rechazan (o no lo aceptan), el INRAP asume la ejecución de la evaluación. El INRAP realiza aproximadamente el 80 % de las evaluaciones requeridas por el Estado, mientras que el 20 % restante lo llevan a cabo los departamentos arqueológicos autorizados de los entes locales o regionales ⁽⁹⁾.

- (15) Si se requiere una evaluación, podrá encomendarse a un departamento arqueológico de un ente local o regional debidamente autorizado por el Estado de conformidad con el artículo L.522-8 del Código del Patrimonio o, en su defecto, al INRAP. A 31 de diciembre de 2024, sesenta y tres departamentos de entes locales o regionales disponían de la autorización correspondiente.
- (16) La autorización faculta al departamento del ente local o regional para llevar a cabo todas o algunas de las evaluaciones requeridas por el Estado. De conformidad con los artículos L.523-4 y R.523-25 del Código del Patrimonio, un ente local o regional puede optar por:
 - llevar a cabo una evaluación arqueológica preventiva en relación con un proyecto de ordenación del territorio ejecutado en su territorio; a 31 de diciembre de 2024, cincuenta y un departamentos de entes locales o regionales se habían acogido a esta opción: o
 - llevar a cabo, durante un período mínimo de tres años (artículo R.523-27 del Código del Patrimonio), todas las evaluaciones requeridas en relación con proyectos de ordenación del territorio ejecutados en su territorio; a 31 de diciembre de 2024, doce departamentos de entes locales o regionales habían optado por esta alternativa.
- (17) Cuando el Estado exige una evaluación, el procedimiento para designar al operador responsable de llevarla a cabo es el siguiente:
 - Si en el territorio en el que está previsto el proyecto existe un departamento autorizado de una autoridad local o regional que haya optado por ocuparse de todas las evaluaciones, la evaluación se le asignará automáticamente.
 - En caso de que en el territorio en el que esté previsto el proyecto existan uno o varios departamentos autorizados de entes locales o regionales, el operador responsable será, por orden de prelación: el municipio, el departamento y la región. El ente local o regional, notificado por orden de prelación, informa al Estado de su decisión sobre la evaluación en un plazo de catorce días desde que recibe la notificación de evaluación. Si ningún departamento autorizado de un ente local o regional se presta a llevar a cabo la evaluación, esta se asigna al INRAP.
 - Si no existe ningún ente local o regional autorizado en el territorio en el que está previsto el proyecto, la evaluación se asigna automáticamente al INRAP.
- (18) El INRAP también se ocupa del estudio científico de las operaciones de arqueología preventiva y de la difusión de sus resultados y contribuye a la educación, la divulgación y la promoción de la arqueología ⁽¹⁰⁾.

2.1.2. Actividades competitivas relacionadas con excavaciones arqueológicas

- (19) Asimismo, el INRAP lleva a cabo excavaciones arqueológicas preventivas ⁽¹¹⁾. Estas excavaciones se realizan antes de la ejecución de proyectos de ordenación del territorio que pueden dañar los restos arqueológicos hallados durante las evaluaciones. El 1 de agosto de 2003, Francia abrió a la competencia el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas mediante la Ley n.º 2003-707.

⁽⁸⁾ En Francia, una Dirección Regional de Asuntos Culturales es un departamento del Ministerio de Cultura descentralizado en cada región.

⁽⁹⁾ Informe de Martine Faure, diputada en misión ante la ministra de Cultura y Comunicación, *Pour une politique publique équilibrée de l'Archéologie préventive* [«Hacia una política pública equilibrada en materia de arqueología preventiva», documento en francés], mayo de 2015, disponible en <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf>.

⁽¹⁰⁾ Conforme al artículo L.523-1 del Código del Patrimonio.

⁽¹¹⁾ De conformidad con los artículos L.523-1 y R.545-26 del Código del Patrimonio.

- (20) Ahora, los promotores pueden elegir a uno de los siguientes operadores para ejecutar una orden del Estado: i) el INRAP, ii) los departamentos arqueológicos autorizados de los entes locales o regionales, o iii) cualquier otra persona de Derecho público o privado, siempre que sus conocimientos científicos estén acreditados por el Estado ⁽¹²⁾.

2.1.3. *Actividades como «operador de último recurso» relacionadas con excavaciones arqueológicas*

- (21) El artículo L.523-10 del Código del Patrimonio establece que «cuando ningún otro operador haya solicitado llevar a cabo las excavaciones o cumpla las condiciones para hacerlo, [el INRAP] deberá realizarlas a petición de la persona que tenga previsto llevar a cabo las obras [...]». Además, el artículo L.523-13 del Código del Patrimonio establece que «en caso de que el operador de la excavación cese en sus actividades o se revoque su aprobación o autorización, [el INRAP] proseguirá las operaciones arqueológicas no finalizadas [...]».
- (22) Esta obligación impuesta al INRAP garantiza la continuidad del servicio público de arqueología preventiva en todo el territorio nacional. El promotor elige libremente al operador de arqueología preventiva (ya sea el INRAP, un organismo privado acreditado o un departamento autorizado de un ente local o regional) y acuerda con él el precio del servicio.
- (23) Esta obligación de actuar como operador de último recurso exige que el INRAP mantenga una presencia en todo el territorio nacional y que disponga, en todo momento, de los conocimientos especializados y los recursos necesarios para desempeñar sus funciones en los plazos establecidos por la legislación. Esto genera, por tanto, un coste estructural que no puede cubrirse íntegramente con la remuneración que el INRAP percibe cuando actúa como operador de último recurso.
- (24) En ausencia de un candidato, el promotor presenta su solicitud al INRAP junto con la orden de excavación emitida por el Estado, a la que se adjunta un pliego de condiciones donde se establecen las condiciones técnicas que deben cumplirse.
- (25) El INRAP dispone entonces de dos meses para enviar al promotor un proyecto de contrato en el que se establezcan las condiciones para llevar a cabo la excavación, el cual debe incluir, entre otras cosas, la descripción del proyecto científico, la fecha provisional de inicio de la excavación, su duración y el precio de la operación. El contrato formalizado entre el promotor y el INRAP debe enviarse al prefecto regional, que autorizará o rechazará la excavación en función de si las condiciones del contrato se ajustan o no a la orden.
- (26) El precio propuesto por el INRAP debe determinarse sobre la base de los criterios aplicables a cualquier actividad competitiva (siguiendo el principio de rentabilidad). Estos criterios se establecen por decisión del presidente del INRAP de conformidad con las disposiciones establecidas por su consejo de administración.
- (27) Cualquier desacuerdo entre el promotor y el INRAP en relación con las condiciones o el precio es resuelto por el prefecto regional. Este arbitraje del Estado tiene por objeto proporcionar una garantía al promotor, que se ve desprovisto de la posibilidad de elegir al operador.
- (28) El INRAP dispone de seis meses a partir de la fecha de expedición de la autorización de excavación por parte del prefecto regional para iniciar la operación. Si no cumple este plazo o si la operación no se completa en un plazo de dieciocho meses a partir de esa fecha (prorrogable una vez por decisión del prefecto regional), la orden de excavación emitida por el Estado se considerará vencida.
- (29) Si un operador de excavación cesa su actividad o se le retira la aprobación o autorización antes de que finalice la excavación, el INRAP debe proseguir las operaciones de excavación que estén pendientes de finalizar.
- (30) Teniendo en cuenta el progreso de la operación y las disposiciones del pliego de condiciones anexo a la orden de excavación emitida por el Estado, el INRAP debe elaborar una descripción científica del proyecto para la finalización de la operación.
- (31) El precio propuesto por el INRAP se determina con arreglo a los mismos criterios que se aplican en ausencia de un candidato para llevar a cabo la excavación (véase el considerando 26).

⁽¹²⁾ Artículo L.523-8 del Código del Patrimonio.

- (32) En caso de acuerdo, se establecen el precio y los plazos para llevar a cabo la excavación mediante un contrato celebrado entre el promotor y el INRAP. El contrato formalizado entre el promotor y el INRAP debe enviarse al prefecto regional, que autoriza o rechaza la excavación en función de si las condiciones del contrato se ajustan o no a la orden.
- (33) En caso de desacuerdo entre el promotor y el INRAP sobre el precio o los plazos, la parte en desacuerdo remite el asunto al prefecto, que fija el precio o los plazos en las mismas condiciones que se aplican en ausencia de un candidato inicial para llevar a cabo la excavación (véase el considerando 27).

2.1.4. *Resumen de las actividades del INRAP*

- (34) Así pues, el INRAP tiene encomendadas funciones por las que no compite con operadores privados acreditados por el Estado (actividades «no competitivas» o «de servicio público»). Estas funciones son las evaluaciones arqueológicas preventivas, el estudio científico de operaciones arqueológicas preventivas, la difusión de resultados, las actividades educativas, la divulgación y la promoción de la arqueología. En cambio, el INRAP compite con operadores acreditados por el Estado en el ámbito de las excavaciones arqueológicas preventivas («actividades competitivas»). En el marco de estas actividades competitivas, el INRAP está sujeto a una obligación de servicio público que lo obliga a realizar excavaciones, a petición del promotor y bajo la supervisión del Estado, cuando no existe ningún otro operador capaz de ejecutar la orden.

2.2. **Cómo se financia el INRAP**

- (35) El artículo L.524-1 del Código del Patrimonio establece que «[el INRAP] será financiado por: ... b) subvenciones del Estado o de cualquier otra persona pública o privada; c) la retribución correspondiente a las actividades de excavación que lleve a cabo».
- (36) Durante el período 2008-2021, es decir, el período cubierto por la denuncia, el INRAP recibió la siguiente financiación pública para sus actividades no competitivas:
- a) hasta el 31 de diciembre de 2015, una parte de los ingresos procedentes de la tasa de arqueología preventiva (RAP) ⁽¹³⁾;
 - b) subvenciones con cargo a créditos presupuestarios ⁽¹⁴⁾;
 - c) a partir del 1 de enero de 2016, una subvención de funcionamiento pagada por el Ministerio de Cultura en forma de créditos presupuestarios previstos en la Ley de Presupuestos (programa 175) ⁽¹⁵⁾;
 - d) una subvención de funcionamiento pagada por el Ministerio de Cultura en forma de créditos presupuestarios previstos en la Ley de Presupuestos (programa 186, «Investigación cultural y cultura científica», integrado desde 2021 en el programa 361, «Transmisión del conocimiento y democratización de la cultura») ⁽¹⁶⁾;
 - e) diversas subvenciones de entidades públicas francesas o no francesas distintas de los ministerios competentes ⁽¹⁷⁾.
- (37) Los importes de estas fuentes de financiación se establecen anualmente en la Ley de Presupuestos.

⁽¹³⁾ Hasta el 31 de diciembre de 2015, la RAP se recaudaba como un impuesto, pero se asignaba directamente al Fondo Nacional para la Arqueología Preventiva (*Fonds national pour l'Archéologie préventive*) y a los operadores de evaluación (el INRAP y los entes locales o regionales) para que pudieran llevar a cabo sus tareas de evaluación e investigación. De conformidad con el artículo L.524-2 del Código del Patrimonio, la RAP debe pagarla cualquier persona, incluidos los copropietarios, que pretenda realizar obras que afecten al subsuelo y que a) esté sujeta a autorización o declaración previa con arreglo al Código de Urbanismo; b) exija una evaluación de impacto con arreglo al Código de Medio Ambiente; o c) en el caso de las labores de excavación del suelo, esté sujeta a una declaración administrativa previa de conformidad con las condiciones establecidas en un decreto del Consejo de Estado. Si las obras se dividen, la superficie de terreno que debe tenerse en cuenta es la del programa general de trabajo.

⁽¹⁴⁾ Para compensar la falta de ingresos procedentes de la RAP, el Estado ha abonado reiteradamente al INRAP subvenciones adicionales con cargo a créditos presupuestarios para cubrir la ejecución de sus tareas de evaluación e investigación.

⁽¹⁵⁾ El 1 de enero de 2016, esta subvención sustituyó a la recaudación directa de la RAP por el INRAP, que desde entonces se ha ingresado en el presupuesto general del Estado.

⁽¹⁶⁾ Esta subvención contribuye a la financiación de las tareas de investigación y difusión cultural del INRAP.

⁽¹⁷⁾ Estas subvenciones se abonaron a operaciones específicas no competitivas, en particular sobre la base de convocatorias de proyectos, y consistieron en importes marginales.

- (38) Con posterioridad a esa fecha, tras la adopción de la Ley n.º 2015-1785 de Presupuestos Generales del Estado para 2016, de 29 de diciembre de 2015, por la que se derogó el citado artículo L.524-1, letra a), las actividades no competitivas del INRAP se han financiado esencialmente mediante una subvención de funcionamiento abonada por el Estado en forma de créditos presupuestarios previstos en la Ley de Presupuestos (programa 175, «Patrimonio»). Desde entonces, la RAP ha pasado a ingresarse en el presupuesto general del Estado, y ahora se ajusta a la definición de impuesto.
- (39) El importe total de financiación pública concedida al INRAP para sus actividades no competitivas durante el período 2008-2021 fue de [900 000 000-1 300 000 000] (*) EUR ⁽¹⁸⁾.
- (40) Además, durante el período 2008-2021, a partir de 2015, el INRAP recibió subvenciones para cargas de servicio público en relación con sus actividades como operador de último recurso para la ejecución de excavaciones arqueológicas. Estas subvenciones ascendieron a 22 690 000 EUR para el período 2015-2018 ⁽¹⁹⁾. En cuanto al período 2019-2021, el importe fue de 21 720 000 EUR (lo que corresponde a 7 240 000 EUR anuales). Sin embargo, en 2019 el INRAP optó por asignar toda la financiación pública recibida del Estado, incluida la subvención para cargas de servicio público, a sus actividades estrictamente no competitivas, de conformidad con los compromisos contraídos con la Autoridad de Competencia. Por consiguiente, desde 2019, ninguna subvención para cargas de servicio público se ha utilizado para financiar las actividades de excavación preventiva del INRAP.
- (41) El Parlamento aprueba cada año, como parte de la Ley de Presupuestos, la subvención anual para cargas de servicio público, la cual se consigna en los créditos presupuestarios del programa 175, «Patrimonio». Por tanto, se trata de una forma de financiación inicial a tanto alzado, y no de un reembolso o compensación abonados *a posteriori* por los costes soportados por el INRAP.
- (42) Esta subvención se estableció debido a la importante contracción del mercado de las excavaciones a partir de 2012, tras lo cual los ingresos del INRAP disminuyeron un [38-52] % entre 2013 y 2017. Hasta 2014, el INRAP pudo cubrir los costes derivados de su obligación de intervenir como operador de último recurso gracias a los excedentes resultantes de sus actividades competitivas; sin embargo, a partir de 2015, la contracción del mercado ya no le permitió hacerlo. Por tanto, se decidió pagar subvenciones a partir de 2015 específicamente por determinados costes adicionales generados por dicha obligación.
- (43) Entre 2015 y 2018, la subvención para cargas de servicio público abonada al INRAP se destinó específicamente a los siguientes costes adicionales generados por las obligaciones impuestas por el legislador en el mercado de las excavaciones:
- **Presencia en todo el territorio:** el INRAP debe mantener en funcionamiento una red de cincuenta y cuatro oficinas para cubrir la totalidad del territorio, mientras que el principal operador privado que lleva a cabo excavaciones en todo el territorio francés, que no está sujeto a tal obligación, solo dispone de dieciséis oficinas. La diferencia, de treinta y ocho oficinas, genera costes adicionales en concepto de alquiler, gastos y mantenimiento.
 - **Capacidad de intervenir en todo momento y en todos los entornos:** el INRAP necesita mantener a unos sesenta especialistas empleados de forma permanente (arqueozoólogos, palinólogos, etc.). Esta obligación conlleva costes marginales de remuneración y cargas.
 - **Plan para abordar el empleo precario:** sobre la base de un acuerdo político entre la ministra de Cultura y los sindicatos, el INRAP adoptó un plan para hacer frente al empleo precario durante el período 2014-2016 mediante la contratación indefinida de doscientos diez miembros de personal que ya trabajaban en el INRAP en régimen de contratos de duración determinada, en un contexto de fuerte contracción en el mercado de las excavaciones.
 - **Costes fiscales adicionales:** los costes fiscales adicionales están vinculados a la contribución económica territorial (*Contribution Économique Territoriale*, «CET»), que se compone del impuesto sobre los bienes inmuebles de las empresas (*Cotisation Foncière des Entreprises* o «CFE») y el impuesto sobre el valor añadido de las empresas (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises*, «CVAE»).
 - Impuesto sobre los bienes inmuebles de las empresas: los costes adicionales generados por las treinta y ocho oficinas adicionales gestionadas por el INRAP conllevan, de manera automática, un aumento del impuesto sobre los bienes inmuebles de las empresas. Cabe señalar que la contribución económica territorial se atribuye en su totalidad al sector competitivo.

(*) *Secreto comercial.*

⁽¹⁸⁾ Fuente: autoridades francesas.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem.*

- Impuesto sobre el valor añadido de las empresas: el INRAP estaba sujeto al pago del impuesto sobre el valor añadido de las empresas, por un importe equivalente al 1,5 % del valor añadido a efectos fiscales. Dado que la subvención para cargas de servicio público incrementaba este último, el importe sujeto a imposición era, por tanto, más elevado, lo que generaba un sobrecoste atribuible al sector competitivo. Desde 2019, la subvención se ha asignado al sector no competitivo, lo que ha tenido como consecuencia anular su impacto en el valor añadido y, por tanto, en el importe del impuesto sobre el valor añadido de las empresas.
- (44) Durante el período 2008-2021, el INRAP también se benefició de la bonificación fiscal para la investigación (*crédit d'impôt recherche*, «CIR») ⁽²⁰⁾. La bonificación fiscal para la investigación se empezó a abonar en 2016 para los años a partir de 2013. El importe de la bonificación fiscal para la investigación concedida para los años 2013-2021 es de [55 000 000-75 000 000] EUR ⁽²¹⁾.
- (45) Por último, el INRAP recibió una aportación de capital de [20 000 000-25 000 000] EUR del Ministerio de Cultura durante tres ejercicios sucesivos (2015, 2016 y 2017) para permitirle hacer frente a la deuda contraída en el momento de su creación con la Agence France Trésor (AFT) ⁽²²⁾.
- (46) Según el informe de actividad de 2020 del INRAP ⁽²³⁾, el 31 de diciembre de 2020 disponía de 2 286 miembros del personal, 175 000 000 EUR de ingresos en 2020 y un resultado neto de 6 400 000 EUR.

2.3. Presencia del INRAP en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas

- (47) El INRAP está presente en las regiones de Auvernia-Ródano-Alpes, Borgoña-Franco Condado, Isla de Francia, Gran Este, Gran Oeste, Alta Francia, Midi-Mediterranée y Nueva Aquitania, así como en los territorios de ultramar.

Mapa 1

Presencia del INRAP en Francia a 1 de enero de 2024



Fuente: Informe de actividad del INRAP de 2023.

⁽²⁰⁾ La bonificación fiscal para la investigación es una medida de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo cuyos gastos pueden deducirse del impuesto sobre sociedades en determinadas condiciones y en una medida que depende de los importes de las inversiones.

⁽²¹⁾ Fuente: autoridades francesas Las autoridades francesas han sostenido reiteradamente que la bonificación fiscal para la investigación es una medida no selectiva de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo y, en su opinión, no una ayuda estatal.

⁽²²⁾ Fuente: autoridades francesas.

⁽²³⁾ Informe anual de actividad de 2020: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

- (48) Para alcanzar los objetivos fijados por el legislador en relación con la coherencia y el buen funcionamiento del servicio público de arqueología preventiva (artículo L.522-1 del Código del Patrimonio), el Ministerio de Cultura debe llevar a cabo un inventario del mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas. Para ello, se basa en un flujo regular de información de los departamentos arqueológicos del Estado sobre todos los contratos celebrados entre operadores y promotores de los que disponen los departamentos de conformidad con el artículo R.523-45 del Código del Patrimonio.
- (49) Dicho inventario del mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas debe incluir el número de excavaciones autorizadas y los importes estimados de los contratos celebrados entre promotores y operadores.

Cuadro 1

Distribución del número de excavaciones arqueológicas autorizadas en Francia durante el período 2009-2024

Año	INRAP		Otros operadores		Total
	Número de excavaciones arqueológicas preventivas autorizadas	%	Número de excavaciones arqueológicas preventivas autorizadas	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	368
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	457
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	448
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	525
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	490
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	457
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	447
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	458
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	431
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	478
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	460
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	413
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	442
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	462
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	496
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	468
Total	[3 600-4 000]	[38-53] %	[3 300-3 700]	[40-50] %	7 300

- (50) De la información públicamente disponible para el período 2009-2024 se desprende que el INRAP ocupa una posición importante en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas y lleva a cabo, por término medio, el [38-53] % de las excavaciones preventivas autorizadas ⁽²⁴⁾, frente al [40-50] % que realizan otros operadores en Francia ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ El número de referencia es el número de excavaciones autorizadas, ya que normalmente el número de excavaciones que se ordenan es más elevado, pero, al final, no se autorizan o no se llevan a cabo.

⁽²⁵⁾ Fuentes: Ministerio de Cultura, datos numéricos sobre arqueología preventiva (actualizados a 1 de abril de 2025) e informes de actividad del INRAP.

Cuadro2

Distribución de la cuota de mercado, en valor, de las excavaciones durante el período 2009-2024

Año	INRAP		Otros operadores		Total
	Costes de excavación previstos (millones de euros)	%	Costes de excavación previstos (millones de euros)	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total	[...]	[52-61] %	[...]	[41-49] %	[...]

- (51) Durante el período 2009-2024, la cuota del INRAP, en valor, del mercado de las excavaciones preventivas fue, por término medio, del [52-61] %, frente al [41-49] % de otros operadores (departamentos autorizados de entes locales o regionales y operadores privados) ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Las autoridades francesas consideran que esta diferencia se debe tanto a un efecto de volumen como a un efecto de precio: de volumen porque, de media, el INRAP realiza un mayor número de operaciones al año que sus competidores, y de precio porque los precios de venta por hectárea ofrecidos anualmente por el INRAP durante el período 2009-2024 fueron casi siempre superiores a los del resto de los operadores y, de media, un [...] % superiores a la media nacional [...] EUR en el caso del INRAP, frente a [...] EUR para todos los demás operadores).

3. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

3.1. Descripción de las medidas objeto del procedimiento de investigación formal

- (52) La denuncia presentada por EVEHA se refiere a i) la posible subvención cruzada entre las actividades competitivas y no competitivas del INRAP y a ii) las subvenciones para cargas de servicio público del INRAP.

3.1.1. Posible subvención cruzada entre las actividades competitivas y no competitivas del INRAP

- (53) Como se indica en el considerando 29 de la Decisión de incoación, EVEHA alega que el INRAP carece de una separación contable adecuada entre sus actividades no competitivas y competitivas.

- (54) En primer lugar, por lo que se refiere al período 2008-2018, que corresponde a una parte del período cubierto por el examen preliminar de estas medidas realizado por la Comisión antes de la aplicación de la nueva separación contable del INRAP ⁽²⁷⁾:

- La Comisión señaló en su Decisión de incoación que la necesidad de mejorar la contabilidad analítica del INRAP se había planteado en varias ocasiones desde 2013. Así, el presidente primero del Tribunal de Cuentas francés indicó, en su escrito n.º 67181, de 6 de junio de 2013, dirigido a la ministra de Cultura y Comunicación y a la ministra de Enseñanza Superior e Investigación, que «varias acciones [parecían] necesarias con urgencia para garantizar una competencia leal y preservar la calidad científica de las operaciones de excavación». En particular, se hacía referencia a la necesidad de «[mejorar] el método de contabilidad analítica utilizado actualmente por el INRAP». Además, en el informe público anual del Tribunal de Cuentas de 2016, el ministro de Hacienda y Cuentas Públicas y el secretario de Estado de Presupuesto reconocieron que «la contabilidad analítica aún no se ha introducido plenamente en el INRAP».
- Además, como señaló EVEHA ⁽²⁸⁾ y mencionó la Comisión en la Decisión de incoación, la Autoridad de Competencia francesa indicó, en su Decisión de 1 de junio de 2017 ⁽²⁹⁾, que la contabilidad analítica del INRAP no garantizaba una separación contable y financiera estanca y fiable entre las actividades no competitivas y competitivas del INRAP ⁽³⁰⁾. Añadió que «no puede excluirse, por tanto, que exista un riesgo de subvención cruzada entre sus actividades [con y sin ánimo de lucro], lo cual puede dar lugar a la aplicación de prácticas tarifarias que puedan constituir precios predatorios o producir un efecto de expulsión ⁽³¹⁾. La Autoridad de Competencia señaló «que, desde 2013, los ingresos asignados por el INRAP a sus actividades con ánimo de lucro han sido inferiores a los costes asignados a estas mismas actividades con ánimo de lucro, a pesar de que su cuota en la actividad global del INRAP ha seguido la tendencia opuesta, lo que sugiere que la actividad global del INRAP está impulsada principalmente por sus actividades sin ánimo de lucro (dado que la actividad global del INRAP es la suma de sus actividades con y sin ánimo de lucro)» ⁽³²⁾. Así pues, la Autoridad de Competencia aceptó los compromisos asumidos por el INRAP relativos a la introducción de un «sistema de contabilidad analítica que permita no solo garantizar una separación contable y financiera estricta (estanca y fiable) entre sus actividades sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro, sino también garantizar la trazabilidad de los recursos asignados a cada una de sus tareas con el fin de evitar cualquier riesgo de subvención cruzada» ⁽³³⁾ y los hizo obligatorios.

- (55) En segundo lugar, por lo que se refiere al período posterior al 1 de enero de 2018, la Comisión señala en su Decisión de incoación que, de conformidad con los compromisos contraídos en el contexto de la Decisión de 1 de junio de 2017 de la Autoridad de Competencia, el INRAP había establecido un sistema de contabilidad analítica que permitía una identificación más precisa de los ingresos y los costes relativos a las actividades competitivas y no competitivas, respectivamente.

⁽²⁷⁾ Véase el considerando 35 de la Decisión de incoación. Desde el 1 de enero de 2018, el INRAP utiliza un nuevo sistema de contabilidad analítica que permite identificar de manera más clara los ingresos y los costes relacionados con las actividades competitivas y no competitivas, respectivamente.

⁽²⁸⁾ Véase el considerando 42 de la Decisión de incoación.

⁽²⁹⁾ Decisión 17-D-09, de 1 de junio de 2017, sobre las prácticas establecidas por el Instituto Nacional de Investigación Arqueológica Preventiva en el sector de la arqueología preventiva.

⁽³⁰⁾ Apartados 132 a 137 de la Decisión de 1 de junio de 2017 de la Autoridad de Competencia.

⁽³¹⁾ Apartado 149 de la Decisión de 1 de junio de 2017 de la Autoridad de Competencia.

⁽³²⁾ Apartado 147 de la Decisión de 1 de junio de 2017 de la Autoridad de Competencia.

⁽³³⁾ Véase el resumen de la Decisión de 1 de junio de 2017 de la Autoridad de Competencia. EVEHA alega que estos compromisos no se habían cumplido en el momento de la denuncia y señala que, el 6 de febrero de 2018, acudió a la Autoridad de Competencia para denunciar el incumplimiento de dichos compromisos por parte del INRAP, sobre la base del artículo L.464-2(2) del Código de Comercio (*Code de commerce*).

- (56) Sin embargo, la Comisión observó que el auditor independiente encargado de verificar, auditar y certificar el nuevo sistema de contabilidad analítica del INRAP parecía considerar, en su declaración de conformidad de 2018, que la contabilidad analítica del INRAP aún podía mejorarse. Al tiempo que certificaba que la contabilidad analítica del INRAP «se ajustaba a los principios de contabilidad generalmente aceptados», «respetaba el principio de separación contable» y «no revelaba la existencia de ninguna subvención cruzada», el auditor señaló que «la metodología de asignación de los costes indirectos deberá seguir desarrollándose y mejorándose en el futuro».
- (57) Por último, la Comisión señaló en su Decisión de incoación que la declaración de conformidad de 2020 ya no hacía referencia a la necesidad de seguir desarrollando y mejorando la metodología de asignación de los costes indirectos. Se mencionaba que «la contabilidad analítica en su forma actual no [...] revela la existencia de ninguna subvención cruzada». No obstante, la Comisión señaló que, a pesar de esta mejora, el auditor no descartaba explícitamente el riesgo de subvenciones cruzadas ⁽³⁴⁾.

3.1.2. Subvenciones para cargas de servicio público

- (58) Las subvenciones concedidas a las actividades competitivas del INRAP ascienden a 22 690 000 EUR durante el período cubierto por la denuncia. Estas subvenciones se concedieron durante el período 2015-2018.

3.2. Decisión de incoación

- (59) En la Decisión de incoación, la Comisión expresó dudas en relación con la posible existencia de una subvención cruzada entre las actividades competitivas y no competitivas del INRAP que podría constituir una ayuda estatal ilegal (véase el considerando 74 de la Decisión de incoación).
- (60) Además, la Comisión concluyó que las subvenciones para cargas de servicio público constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE (véanse los considerandos 48 a 65 de la Decisión de incoación).
- (61) La Comisión tampoco terminaba de encontrar convincente la alegación de las autoridades francesas de que las subvenciones para cargas de servicio público se engloban en el régimen marco SA.42681, aplicado de conformidad con el artículo 53 del Reglamento General de Exención por Categorías ⁽³⁵⁾ («RGEC») ⁽³⁶⁾, y de que son, por tanto, compatibles con el mercado interior (véase el considerando 78 de la Decisión de incoación).
- (62) La Comisión señaló que, a falta de una separación contable fiable entre las actividades competitivas y las no competitivas, el importe de las ayudas para actividades competitivas (cubiertas por las subvenciones para cargas de servicio público) no podía determinarse con precisión y que, por tanto, no podía garantizarse que las ayudas fueran proporcionadas en el sentido del artículo 53, apartado 7, del RGEC.
- (63) En su Decisión de incoación, la Comisión señaló que las autoridades francesas habían negado la existencia de una subvención cruzada que beneficiara a las actividades competitivas del INRAP. También señaló que Francia no había aportado ninguna prueba que demostrara la compatibilidad de las ayudas resultantes de una posible subvención cruzada. Por consiguiente, la Comisión también expresó dudas en cuanto a la compatibilidad de la medida i) en caso de que se considerara que constituye una ayuda estatal.
- (64) Además, en su Decisión de incoación, la Comisión preveía examinar conjuntamente la compatibilidad de las dos medidas con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE (véanse los considerandos 82 a 100 de la Decisión de incoación).
- (65) La Comisión declaró que, según su interpretación de la legislación francesa pertinente, la arqueología preventiva y todas las actividades del INRAP parecen contribuir a la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio y que, en cualquier caso, corresponde a Francia determinar qué proyectos o actividades entran en el ámbito de la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio, ya que la Comisión solo está facultada para examinar si ha habido un error manifiesto de apreciación (véanse los considerandos 86 y 87 de la Decisión de incoación).

⁽³⁴⁾ Véanse los considerandos 42 a 44 de la Decisión de incoación.

⁽³⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

⁽³⁶⁾ Véase el considerando 18 de la Decisión de incoación.

- (66) Dado que toda la financiación pública concedida al INRAP parece estar destinada a promover la cultura y la conservación del patrimonio, en la Decisión de incoación la Comisión planteó la posibilidad de que pudiera considerarse necesaria, adecuada y proporcionada, y de que no alterara las condiciones de los intercambios y la competencia en forma contraria al interés común.
- (67) A este respecto, la Comisión presentó, con carácter preliminar, una serie de hechos que permitían concluir que la financiación concedida al INRAP había sido necesaria, adecuada y proporcionada a los objetivos de promoción de la cultura y conservación del patrimonio, y que no había alterado las condiciones de los intercambios y de la competencia en forma contraria al interés común.
- (68) No obstante, la Comisión se preguntaba si podía llevarse a cabo un análisis de compatibilidad con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE sin una decisión previa sobre la clasificación de las medidas denunciadas como ayuda estatal ⁽³⁷⁾.
- (69) Por consiguiente, habida cuenta de la existencia de dudas que hacían imposible descartar definitivamente la existencia de ayudas estatales en favor del INRAP o determinar con certeza su compatibilidad con el mercado interior, la Comisión decidió incoar un procedimiento de investigación formal para dar a las partes interesadas la oportunidad de presentar sus observaciones al respecto y llegar a una conclusión sobre las medidas a las que alude la denuncia de EVEHA.

4. OBSERVACIONES DE EVEHA

- (70) Solo EVEHA presentó observaciones a la Comisión sobre la Decisión de incoación.
- (71) Por lo que se refiere a la existencia de ayudas estatales en favor del INRAP, EVEHA alega, en primer lugar, que está de acuerdo con el análisis de la Comisión relativo a la conclusión de que las subvenciones para cargas de servicio público, que se destinan a actividades abiertas a la competencia, constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (72) En segundo lugar, EVEHA reitera la postura expuesta en su denuncia de que el mero hecho de que i) el INRAP realice actividades tanto competitivas como no competitivas y ii) el INRAP no haya establecido un sistema de contabilidad analítica lo suficientemente fiable como para garantizar que estas dos actividades se mantengan estrictamente separadas basta para demostrar la existencia de ayuda estatal en favor de las actividades competitivas del INRAP.
- (73) Por lo que se refiere a la posibilidad planteada por la Comisión de que las ayudas puedan ser compatibles (en caso de que la financiación del INRAP se clasifique como ayuda) sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, EVEHA alega, por una parte, que el enfoque mencionado por la Comisión, que consiste en analizar la financiación concedida al INRAP sin distinguir entre las actividades financiadas (competitivas / no competitivas), es erróneo en Derecho y, por otra parte, que no es aplicable en el presente asunto.

4.1. El enfoque propuesto por la Comisión adolece de un error de Derecho

- (74) EVEHA considera, en primer lugar, que no es posible evaluar la totalidad de la financiación concedida al INRAP sin distinguir la parte de dicha financiación asignada a cada tipo de actividad del INRAP. A este respecto, EVEHA formula las alegaciones siguientes:
- a) la evaluación de la compatibilidad de una medida presupone su clasificación previa como ayuda estatal;
 - b) las medidas solo pueden clasificarse como ayudas estatales analizando cada actividad a título individual y en función de cada mercado pertinente;
 - c) las normas sobre ayudas estatales impiden a la Comisión analizar conjuntamente toda la financiación concedida al INRAP, y
 - d) un análisis de su práctica decisoria confirma que la Comisión no puede, salvo en circunstancias especiales, adoptar un enfoque «global» como el contemplado en los considerandos 82 y siguientes de la Decisión de incoación.

⁽³⁷⁾ Véase el considerando 100 de la Decisión de incoación.

- (75) En primer lugar, EVEHA explica que el análisis de la compatibilidad de una medida de ayuda implica evaluar si la medida debe clasificarse como ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE y, en caso afirmativo, si es compatible con el mercado interior, ya sea sobre la base del artículo 107, apartado 2, del TFUE o sobre la base del artículo 107, apartado 3, del TFUE.
- (76) En segundo lugar, EVEHA considera que la clasificación como ayuda estatal requiere un análisis de varios criterios, entre ellos si las actividades denunciadas son o no de carácter económico, y si existe o no un riesgo de falseamiento de la competencia vinculado a la medida.
- (77) EVEHA se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, en la que se afirma que «para determinar si las actividades de que se trata son las propias de una “empresa” en el sentido del Derecho de la Unión en materia de competencia, ha de indagarse cuál es la naturaleza de tales actividades, de tal modo que la clasificación como “actividad económica” debe examinarse respecto de cada una de las distintas actividades ejercidas por una determinada entidad ⁽³⁸⁾».
- (78) EVEHA deduce de ello que, en el caso de una institución que, como el INRAP, realiza diferentes tipos de actividades, la jurisprudencia exige la determinación previa de i) las actividades de dicha institución que son de carácter económico y las que, por el contrario, no lo son, y ii) el mercado o los mercados pertinentes que puedan verse afectados por la financiación concedida a la institución.
- (79) En tercer lugar, por lo que se refiere al análisis conjunto de la financiación de todas las actividades del INRAP, según EVEHA, el enfoque previsto por la Comisión solo podría seguirse a condición de que toda la financiación concedida al INRAP pudiera clasificarse como ayuda estatal.
- (80) Sin embargo, EVEHA sostiene que, en el presente asunto, esta condición no se cumple, ya que, por una parte, las autoridades francesas consideran que algunas de las actividades del INRAP no son de carácter económico (lo que impide clasificar su financiación como ayuda estatal) y, por otra parte, que las actividades del INRAP, aunque fueran de carácter económico (como sostiene EVEHA), se llevan a cabo, en parte, en mercados que no están abiertos a la competencia y en los que, por tanto, no puede constataarse ningún falseamiento de la competencia (lo que, una vez más, impide clasificar su financiación como ayuda estatal).
- (81) EVEHA señala además que la clasificación de la financiación como ayuda estatal, que es un requisito previo para la evaluación de su compatibilidad, también presupone la verificación de la existencia de un falseamiento de la competencia (además de la verificación de la naturaleza económica de las actividades financiadas). Según EVEHA, esta evaluación solo puede llevarse a cabo en el marco de cada uno de los mercados pertinentes. En el presente caso, e independientemente del carácter monopolístico de algunas actividades del INRAP, la Comisión no puede, según EVEHA, evaluar la compatibilidad de las ayudas recibidas por el INRAP en su totalidad sin determinar previamente en qué mercado (excavaciones arqueológicas, evaluaciones, etc.) podrían tener efecto estas ayudas.
- (82) En cuarto lugar, EVEHA alega que, según su análisis de las decisiones de la Comisión en materia de ayudas estatales ⁽³⁹⁾, cuando la Comisión evalúa la compatibilidad de un conjunto de medidas, está obligada, en principio, a identificar cada medida y, a continuación, a examinar, medida por medida, si constituye una ayuda estatal y si es compatible con el mercado interior.
- (83) EVEHA deduce de los ejemplos a los que se refiere en sus observaciones que, salvo cuando varias medidas están «vinculadas de manera indisoluble», la Comisión Europea nunca evalúa «conjuntamente» toda la financiación de una empresa, en particular cuando esta lleva a cabo varios tipos de actividades y la financiación adopta modalidades diversas.

⁽³⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, apartado 51.

⁽³⁹⁾ A modo de ejemplo, EVEHA hace referencia a la Decisión (UE) 2020/1412 de la Comisión, de 2 de marzo de 2020, sobre las medidas SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) aplicadas por Italia en favor de Tirrenia di Navigazione y su adquirente Compagnia Italiana di Navigazione (DO L 332 de 12.10.2020, p. 45); la Decisión (UE) 2021/1428 de la Comisión, de 24 de febrero de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.31662 — C/2011 (ex NN/2011) ejecutada por Rumanía para el Aeropuerto Internacional Timișoara — Wizz Air (DO L 308 de 1.9.2021, p. 1), y la Decisión de la Comisión 2007/613/CE, de 10 de mayo de 2007, relativa a las medidas C 1/06 (ex NN 103/05) concedidas por España en favor de Chupa Chups (DO L 244 de 19.9.2007, p. 20).

4.2. El artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE no se aplica a las medidas denunciadas

- (84) EVEHA considera que las medidas denunciadas no entran en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE.
- (85) A este respecto, EVEHA alega que:
- a) el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE no puede utilizarse para justificar subvenciones cruzadas, que son intrínsecamente incompatibles con el mercado interior;
 - b) el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE no puede utilizarse para validar subvenciones generales en el ámbito cultural, y
 - c) las autoridades francesas nunca habían invocado el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE en el presente asunto.
- (86) En primer lugar, EVEHA señala que su denuncia se refiere principalmente a la cuestión de las subvenciones cruzadas. A falta de separación contable entre las distintas actividades del INRAP, no puede descartarse que las subvenciones concedidas al INRAP en relación con sus actividades no competitivas superen las necesidades vinculadas a dichas actividades y también financien indirectamente las actividades competitivas del INRAP.
- (87) EVEHA alega que el artículo 107 del TFUE supedita la posibilidad de que un Estado miembro conceda subvenciones a una empresa que ejerza actividades tanto competitivas como no competitivas a la condición de que dicha empresa aplique una estricta separación de cuentas que garantice que no se produzcan subvenciones cruzadas de estos dos tipos de actividades ⁽⁴⁰⁾.
- (88) En sus observaciones, EVEHA alega que la jurisprudencia establece una prohibición general de cualquier forma de subvención cruzada, y que ningún régimen de compatibilidad puede tratarse como una excepción.
- (89) El denunciante insiste en que esta jurisprudencia también se aplica al sector cultural y hace referencia a la «tabla de análisis» ⁽⁴¹⁾ de la Comisión para evaluar la aplicación del artículo 107 del TFUE a la financiación de infraestructuras, uno de cuyos principios abarca la cultura y especifica: Si la infraestructura cultural se utiliza tanto para actividades económicas como para actividades no económicas (por ejemplo, la organización de conferencias y actos comerciales en museos o centros culturales), la financiación pública solo entrará en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales en la medida en que cubra los costes vinculados a las actividades económicas en cuestión. En tales casos, los Estados miembros tienen que garantizar que la financiación pública aportada para las actividades no económicas no podrá utilizarse para subvencionar de forma cruzada las actividades económicas de la entidad. Esto puede garantizarse sobre todo limitando la financiación pública al coste neto (incluido el coste del capital) de las actividades no económicas, que se identificarán sobre la base de una clara separación de las cuentas ⁽⁴²⁾.
- (90) EVEHA concluye que el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE no puede utilizarse para justificar subvenciones cruzadas, puesto que estas están prohibidas por su propia naturaleza en el Derecho de la Unión.
- (91) En segundo lugar, EVEHA alega que la excepción prevista en el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE justifica las ayudas únicamente para financiar proyectos culturales específicos, como el préstamo de obras entre museos, los planes para digitalizar obras cinematográficas pertenecientes al patrimonio cultural o el apoyo a la producción cinematográfica y audiovisual. No obstante, no puede utilizarse, por ejemplo, para justificar subvenciones generales en el ámbito cultural (por ejemplo, la financiación de la televisión pública).

⁽⁴⁰⁾ Véase la nota a pie de página n.º 39.

⁽⁴¹⁾ Comisión Europea, *Infrastructure analytical grid for culture, heritage and nature conservation* [«Tabla de análisis de infraestructuras para la cultura, el patrimonio y la conservación de la naturaleza», documento en inglés], apartado 10 (disponible en https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf).

⁽⁴²⁾ Traducción al francés: «Si les infrastructures culturelles sont utilisées à la fois pour des activités économiques et non économiques (par exemple, l'organisation de conférences et de manifestations commerciales dans des musées ou des centres culturels), leur financement public ne relèvera des règles en matière d'aides d'État que dans la mesure où il couvre les coûts liés aux activités économiques en question. Dans de tels cas, les États membres doivent veiller à ce que le financement public prévu pour les activités non économiques ne puisse pas être utilisé pour subventionner de manière croisée les activités économiques de l'entité. Cela peut notamment être assuré en limitant le financement public au coût net (y compris le coût du capital) des activités non économiques, à déterminer sur la base d'une séparation comptable claire.»

- (92) Según EVEHA, esta norma se explica por i) el hecho de que el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE constituye una excepción al artículo 107, apartado 1, del TFUE que, como cualquier excepción, debe interpretarse de manera estricta, y ii) las condiciones sustantivas que deben cumplirse para que se aplique el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE (en particular, las condiciones de necesidad y proporcionalidad).
- (93) Además, EVEHA basa sus argumentos en su análisis de la práctica decisoria de la Comisión, que pone de manifiesto que, cuando las medidas declaradas compatibles sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, están destinadas a apoyar a un sector o a una actividad en general (algo infrecuente), no están reservadas a un único operador, sino que se aplican a todos los operadores que contribuyen al desarrollo del sector.
- (94) Por consiguiente, el denunciante concluye que, contrariamente a lo propuesto por la Comisión en su Decisión de incoación, el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, no puede utilizarse para declarar la totalidad de la financiación de una institución pública compatible con el mercado interior por el mero hecho de que opere en el sector cultural.
- (95) Por último, con carácter subsidiario, EVEHA señala que, a su entender, las autoridades francesas, a pesar de ser responsables de notificar las medidas de ayuda concedidas al INRAP y, por tanto, en principio, de demostrar la compatibilidad de dichas medidas, no se han basado en ningún momento en el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE (en particular en sus observaciones presentadas en enero y octubre de 2019), para demostrar la compatibilidad de dichas medidas de ayuda.
- (96) Según EVEHA, el hecho de que las autoridades francesas nunca notificaran ninguna medida de financiación en favor del INRAP y nunca invocaran el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE (tampoco en sus intercambios con la Comisión después de que EVEHA presentara su denuncia) es un indicio muy claro de que esta justificación no es eficaz en el presente asunto.

4.3. **En el presente asunto no se cumplen las condiciones del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE**

- (97) Por último, en sus observaciones, EVEHA explica que, aunque el enfoque para determinar la compatibilidad de las medidas mencionado por la Comisión en la Decisión de incoación fuera posible, tampoco se cumplirían las condiciones necesarias para la aplicación del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE.

4.3.1. *Las ayudas concedidas al INRAP no son necesarias*

- (98) En primer lugar, EVEHA deduce de las explicaciones de la Comisión en su Decisión de incoación (considerandos 91 y 92) que la necesidad de la financiación concedida al INRAP está vinculada únicamente a las obligaciones específicas de servicio público impuestas al INRAP por el Estado francés.
- (99) EVEHA sostiene que esta alegación no es admisible.
- (100) En primer lugar, EVEHA señala que las ayudas estatales concedidas en forma de compensación de las cargas de servicio público deben evaluarse exclusivamente a la luz del artículo 106, apartado 2, del TFUE, y de las normas adoptadas por la Comisión sobre esa base, y no a la luz del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE.
- (101) Al referirse a la «situación particular» del INRAP (es decir, a las obligaciones de servicio público que se le imponen) para justificar la necesidad de las ayudas, la Comisión solo podría demostrar, a lo sumo, la necesidad de la financiación concedida al INRAP como compensación de las cargas de servicio público, y no en concepto de promoción de la cultura y el patrimonio.
- (102) En segundo lugar, EVEHA alega que, en cualquier caso, ninguna de las obligaciones impuestas al INRAP y mencionadas en los considerandos 91 y 92 de la Decisión de incoación justifica una compensación.
- (103) Según EVEHA, este es el caso, en particular, de la obligación del INRAP de hacerse cargo de las operaciones de excavación para las que no se haya presentado ningún candidato o cuando el operador seleccionado incumpla sus obligaciones. EVEHA alega que tales servicios (sin cuestionar la obligación del INRAP de prestarlos) se pagan a precios que se fijan libremente (quedando sometidos a arbitraje del Estado en caso de desacuerdo entre las partes). Dado que estos servicios se pagan «en condiciones normales», ninguna de las obligaciones impuestas al INRAP puede justificar compensación alguna.

4.3.2. *El método establecido en la Decisión de incoación para evaluar la proporcionalidad de las ayudas es inadecuado*

- (104) Según EVEHA, las ayudas estatales solo pueden considerarse proporcionadas «si no puede alcanzarse el mismo resultado con menos ayuda y menos distorsión». De ello se desprende que, cuando una ayuda supera el mínimo necesario, su beneficiario obtiene un beneficio excepcional que puede falsear innecesariamente la competencia, por lo que la ayuda no puede considerarse compatible con el mercado común.
- (105) EVEHA deduce de esto que una ayuda pagada a un operador solo puede considerarse proporcionada a condición de que su importe se limite al mínimo estrictamente necesario y de que las modalidades de su pago o utilización se hayan concebido de manera que se limite en la medida de lo posible cualquier falseamiento de la competencia.
- (106) En opinión de EVEHA, estos requisitos no se cumplen en el presente asunto.
- (107) EVEHA observa, en primer lugar, que la demostración de la Comisión en su Decisión de incoación se basa únicamente en un breve párrafo y en un cuadro en el que se detallan las «tasas de margen de explotación» del INRAP para todas las actividades consideradas de manera conjunta, lo que i) carece de sentido económico y contable, y ii) es, en cualquier caso, insuficiente para demostrar la proporcionalidad de las ayudas.
- (108) EVEHA también considera que, a falta de una contabilidad analítica que permita asignar correctamente los ingresos y los costes a las diferentes actividades del INRAP, no puede cumplirse el criterio de proporcionalidad, por definición, ya que las ayudas no se ejecutan en condiciones que minimicen cualquier falseamiento de la competencia.

4.3.3. *No se ha demostrado la idoneidad de las medidas*

- (109) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, EVEHA alega que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente en Derecho cómo otras medidas potencialmente menos perjudiciales para la competencia no habrían permitido subsanar la (supuesta) falta de rentabilidad del INRAP derivada de las obligaciones particulares que se le imponen.
- (110) EVEHA considera que limitar las medidas de financiación pública a lo estrictamente necesario, determinado sobre la base de una contabilidad analítica que permita asignar correctamente los ingresos y costes del INRAP a sus diferentes actividades, es suficiente para limitar los efectos potencialmente perjudiciales de la financiación pública recibida por el INRAP sobre la competencia. En opinión de EVEHA, este hecho por sí solo es suficiente para demostrar que las ayudas de las que se ha beneficiado el INRAP desde su creación no son adecuadas en la forma en que se han ejecutado.

4.3.4. *Las condiciones de los intercambios y de la competencia se ven claramente afectadas por la financiación en cuestión*

- (111) Por último, EVEHA rebate las explicaciones expuestas por la Comisión en su Decisión de incoación, según las cuales las ayudas denunciadas no alteran las condiciones de los intercambios ni la competencia en forma contraria al interés común.
- (112) En primer lugar, EVEHA rebate la hipótesis de la Comisión de que las tarifas aplicadas por el INRAP no constituyen precios predatorios ni producen un efecto de expulsión, puesto que dicha hipótesis se basa en una comparación del precio medio por hectárea aplicado por el INRAP con el precio aplicado por sus competidores.
- (113) Según EVEHA, este método adolece de tres sesgos estadísticos:
- a) En primer lugar, este método no tiene en cuenta la posición particular del INRAP en el mercado. Como operador histórico (y principal operador del mercado), el INRAP suele intervenir en los proyectos más sofisticados y a gran escala, a los que no siempre tienen acceso los operadores más pequeños porque carecen de los recursos necesarios.
 - b) En segundo lugar, este método no tiene en cuenta el hecho de que una parte de la actividad del INRAP se lleva a cabo en excavaciones que ha tenido que asumir como operador de último recurso y para las que ha podido fijar sus precios sin ninguna presión competitiva.
 - c) En tercer y último lugar, EVEHA considera que el concepto de «precio por hectárea» al que se refiere la Decisión de incoación no es pertinente para analizar la política de precios de los distintos operadores presentes en el mercado de las excavaciones. El coste de una excavación arqueológica no puede evaluarse únicamente en función de la superficie, sino que también debe tener en cuenta la complejidad de la excavación, la conservación de los vestigios y las limitaciones técnicas y científicas establecidas en el pliego de condiciones (en particular, en términos de recursos humanos, es decir, la relación días-persona).

- (114) Además, en el marco del procedimiento de investigación formal, EVEHA presentó cuatro sentencias dictadas por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo (*Tribunaux administratifs*) de Caen y Amiens⁽⁴³⁾ entre 2022 y 2024, que invalidaban procedimientos de contratación pública de excavaciones arqueológicas preventivas en los cuales el INRAP había resultado adjudicatario, en detrimento de EVEHA. En estas cuatro sentencias, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, aunque sin pronunciarse sobre la existencia de precios predatorios, anuló los procedimientos de contratación pública debido a que el poder adjudicador no había adoptado las medidas necesarias para garantizar que las ofertas del INRAP, que eran más ventajosas que las de EVEHA, no se derivaran de una ventaja obtenida gracias a los recursos asignados al INRAP para el desempeño de sus funciones de servicio público.
- (115) EVEHA también alega que la demostración de la Comisión en su Decisión de incoación adolece de dos errores metodológicos.
- a) En primer lugar, EVEHA señala que la Decisión de incoación, aunque pretende ponderar los efectos positivos de la ayuda recibida por el INRAP con respecto a sus efectos negativos, en ningún momento cuantifica sus efectos.
 - b) En segundo lugar, EVEHA señala que la Decisión de incoación limita su análisis únicamente a las prácticas tarifarias del INRAP, sin tener en cuenta las numerosas ventajas competitivas adicionales de que dispone (como el acceso privilegiado a la información, que obtiene a través de sus actividades de evaluación) debido a su situación o a la financiación pública de que disfruta.
- (116) Según EVEHA, la Comisión también debe tener en cuenta estas ventajas en su análisis, con arreglo al artículo 107 del TFUE, de la compatibilidad de la financiación concedida al INRAP.

5. OBSERVACIONES DE FRANCIA

- (117) Las autoridades francesas transmitieron sus observaciones sobre la Decisión de incoación mediante carta de 3 de febrero de 2022, y también sobre las observaciones de EVEHA relativas a la Decisión de incoación mediante carta de 23 de junio de 2022.
- (118) Con carácter preliminar, las autoridades francesas señalan la importancia del sector de la cultura y la conservación del patrimonio en Francia y el papel central del INRAP en este sector.
- (119) En particular, las autoridades francesas han facilitado las siguientes explicaciones.

5.1. Promoción de la cultura y la conservación del patrimonio en Francia

- (120) Para incorporar al Derecho nacional el Convenio Europeo de La Valeta, de 16 de enero de 1992⁽⁴⁴⁾ («el Convenio de La Valeta»), Francia adoptó en 2001 una ley que establece un marco estructurado para la arqueología preventiva, en el que el INRAP desempeña un papel primordial. El objetivo principal de este marco es garantizar la protección y el estudio del patrimonio arqueológico que se vea o pueda verse afectado por obras de ordenación del territorio, integrando los correspondientes requisitos de la investigación científica, la conservación del patrimonio y el desarrollo económico y social.
- (121) Al perseguir el objetivo de promover la conservación del patrimonio arqueológico, la Ley de 2001 ha permitido evitar la destrucción del excepcional patrimonio de Francia, cuya larga historia se caracteriza por una presencia humana continua, geográficamente amplia y densa desde tiempos prehistóricos. Dicha conservación se estructuró en torno a la creación de un organismo administrativo público.
- (122) Así fue como nació el INRAP, que fue adscrito a la supervisión del Ministerio de Cultura y al Ministerio de Educación Superior, Investigación e Innovación, asumiendo los derechos y obligaciones de la Asociación de Excavaciones Arqueológicas Nacionales.

⁽⁴³⁾ Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Amiens, 2 de junio de 2022, EVEHA/Communauté d'agglomération du Beauvaisis, n.º 2000766; Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Caen, 23 de diciembre de 2022, EVEHA/Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Cerisé, n.º 2202744; Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Caen, 23 de mayo de 2024, EVEHA/Communauté urbaine de Caen, n.º 2201752; Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Caen, 27 de mayo de 2024, EVEHA/Communauté communes Argentan, n.º 2201719.

⁽⁴⁴⁾ Consejo de Europa, Convenio europeo para la protección del patrimonio arqueológico (revisado), La Valeta, 16 de enero de 1992, Serie de los Tratados del Consejo de Europa n.º 143.

- (123) El Convenio de La Valeta, del que son signatarios todos los Estados miembros de la Unión Europea, establece que «la necesidad de proteger el patrimonio arqueológico debe quedar reflejada en la ordenación urbana y rural y en las políticas de desarrollo cultural» y exige a los Estados partes que se comprometan «a establecer, a través de los mecanismos correspondientes del Estado de que se trate, un régimen jurídico de protección del patrimonio arqueológico». También obliga a los Estados a «garantizar la significación científica de los trabajos de investigación arqueológica» y a «aumentar los recursos materiales para la arqueología preventiva».
- (124) El INRAP desempeña un papel importante en la cadena operativa de la arqueología preventiva, puesto que lleva a cabo, a través de las misiones que le son encomendadas, actividades no competitivas y competitivas relacionadas con el estudio, la conservación y la promoción del patrimonio arqueológico.
- (125) Su actividad no competitiva consiste principalmente en la realización de evaluaciones para detectar y conservar restos que podrían ser destruidos por proyectos de ordenación del territorio. El INRAP también contribuye a la difusión cultural y la promoción de la arqueología, así como al intercambio de conocimientos con la comunidad científica.
- (126) Asimismo, el INRAP desarrolla actividades económicas en el mercado de las excavaciones preventivas. Las excavaciones deben llevarse a cabo para salvaguardar restos arqueológicos detectados durante las evaluaciones realizadas antes de los proyectos de ordenación del territorio. Desde 2003, la legislación establece que los promotores pueden recurrir a operadores públicos (el INRAP y los departamentos arqueológicos de entes locales o regionales) o privados para llevar a cabo operaciones de excavación.
- (127) El legislador optó por exigir al INRAP que lleve a cabo aquellas excavaciones para las que no se presente ningún otro candidato o cuando el operador seleccionado incumpla sus obligaciones, en la totalidad del territorio francés, en todos los períodos arqueológicos y en cualquier emplazamiento. En ausencia de un candidato para llevar a cabo una excavación (o los candidatos que se hayan presentado no cumplan las condiciones para hacerlo) o cuando un operador de arqueología preventiva cese su actividad o se le retire su acreditación o autorización durante el transcurso de una excavación, el INRAP tiene la obligación de llevar a cabo o proseguir la excavación. Por tanto, el INRAP está obligado a suplir las deficiencias o los incumplimientos de otros operadores.
- (128) En el primer caso, cuando ningún operador de arqueología preventiva presenta su candidatura para llevar a cabo una excavación o ningún operador cumple las condiciones para ello, el INRAP tiene la obligación de llevar a cabo la excavación a petición del promotor. Este debe presentar su solicitud al INRAP, junto con la orden que prescriba la excavación emitida por el Estado, a la que se anexe el pliego de condiciones científicas. El INRAP dispone entonces de dos meses para enviar al promotor un proyecto de contrato en el que se establezcan las condiciones para llevar a cabo la excavación, el cual debe incluir la descripción del proyecto científico, la fecha provisional de inicio de la excavación, su duración y el precio de la operación. El promotor debe remitir al prefecto regional el contrato firmado entre el promotor y el INRAP. A continuación, el prefecto regional autoriza la excavación o deniega la autorización, si el contrato no permite la ejecución de la orden de excavación. El precio de la operación propuesto por el INRAP debe ser determinado por el INRAP con arreglo a los mismos criterios que para cualquier actividad competitiva. Estos criterios deben definirse por decisión del presidente del INRAP de conformidad con las disposiciones establecidas por su consejo de administración. Cualquier desacuerdo entre el promotor y el INRAP en relación con las condiciones o la financiación de la excavación debe ser resuelto mediante decisión del prefecto regional. Este procedimiento de arbitraje del Estado tiene por objeto proporcionar una garantía a los promotores, puesto que se ven desprovistos de la posibilidad de elegir al operador. A partir de la fecha de expedición de la autorización de excavación por el prefecto regional, el INRAP dispone de seis meses para iniciar la operación. Si no cumple este plazo o si la operación no se completa en un plazo de dieciocho meses a partir de esa misma fecha (prorrogable una vez por decisión del prefecto regional), la orden de excavación emitida por el Estado se considerará vencida.
- (129) En el segundo caso, cuando un operador de arqueología preventiva cesa su actividad o se le retira su acreditación o autorización antes de que finalice la excavación, el INRAP tiene la obligación de proseguirla. Teniendo en cuenta el progreso de la operación y las disposiciones del pliego de condiciones anexo a la orden de excavación emitida por el Estado, el INRAP debe elaborar una descripción científica del proyecto para la finalización de la operación.
- (130) El precio de la operación propuesto por el INRAP debe determinarse con arreglo a los mismos criterios que en el primer caso (véase el considerando 128).
- (131) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, las autoridades francesas subrayan la importancia de conservar el patrimonio arqueológico, que es una parte importante del patrimonio europeo, para que pueda transmitirse a las generaciones venideras.

- (132) En su argumentación, señalan que esta importancia está consagrada en el artículo 167, apartado 1, del TFUE, en el que se establece que «[l]a Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común». Aluden también al artículo 167, apartado 4, según el cual «[l]a Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas».
- (133) Las autoridades francesas explican que la arqueología responde a razones imperiosas de interés general relacionadas con la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional, la consecución de los objetivos de la política cultural y la protección del medio ambiente y del entorno urbano. El patrimonio histórico y artístico, una vez descubierto, también puede beneficiarse de la protección de los tesoros nacionales en el sentido del artículo 36 del TFUE.
- (134) Por último, las autoridades francesas sostienen que el modelo francés de arqueología preventiva, que cumple las obligaciones del Convenio de La Valeta, ha demostrado su eficacia al garantizar un equilibrio adecuado entre la necesidad de proteger el patrimonio en toda su riqueza y la ejecución de proyectos de ordenación del territorio. Así pues, en los últimos años se han realizado importantes descubrimientos, como ponen de relieve las excavaciones de excepcional importancia llevadas a cabo recientemente por el INRAP en Lavau (departamento de Aube) en la tumba de un príncipe celta (siglo V a. C.), o por la empresa de excavación acreditada Archeodunum SAS en Sainte-Colombe (departamento del Ródano) en un asentamiento galorromano (siglos I a IV d. C.).
- (135) Las autoridades francesas también explican que el INRAP promueve regularmente los resultados de las excavaciones en publicaciones científicas o de carácter general, así como a través de exposiciones, como la exposición celebrada en el Museo de Ciencia e Industria de París (*Cité des sciences et de l'industrie*) sobre los habitantes de la Galia central y septentrional entre los siglos III y I a. C.

5.2. Financiación del INRAP con arreglo a las normas sobre ayudas estatales

- (136) En sus observaciones, las autoridades francesas señalan que la Comisión, en su Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal ⁽⁴⁵⁾, reconoce que «[l]a cultura es un vehículo de identidades, valores y significados que reflejan y modelan las sociedades de la Unión. El ámbito de la cultura y de la conservación del patrimonio abarca toda una variedad de finalidades y actividades, tales como [...] sitios arqueológicos [...]. Teniendo en cuenta su naturaleza particular, algunas actividades relacionadas con la cultura, el patrimonio y la conservación de la naturaleza pueden organizarse de manera no comercial y ser, por tanto, de naturaleza no económica. Por tanto, su financiación pública puede no constituir ayuda estatal. Además, muchas actividades culturales o de conservación del patrimonio son objetivamente no sustituibles [...] y excluyen, por tanto, la existencia de un verdadero mercado. En opinión de la Comisión, tales actividades también serían consideradas de naturaleza no económica».
- (137) Además, las autoridades francesas se basan en las explicaciones de la Comisión en la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal para argumentar que las normas sobre ayudas estatales solo se aplican cuando el beneficiario de una medida es una «empresa», que «[l]a clasificación de una entidad concreta como empresa depende, pues, totalmente de la naturaleza de sus actividades» y que «[u]na entidad que realiza actividades económicas y no económicas se considerará una empresa únicamente en lo referente a las primeras».
- (138) Sobre esta base, las autoridades francesas alegan que, para evaluar las medidas denunciadas por EVEHA, debe distinguirse, en primer lugar, entre las situaciones en las que el INRAP realiza actividades económicas y en las que realiza actividades no económicas.

5.2.1. Actividades no económicas del INRAP

- (139) Las autoridades francesas señalan que la mayor parte de la financiación pública concedida al INRAP se destina a cubrir misiones no económicas de interés general (evaluaciones, investigación y promoción).
- (140) Según las autoridades francesas, la principal misión no económica del INRAP es realizar evaluaciones, que constituyen la piedra angular de la arqueología preventiva.

⁽⁴⁵⁾ Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1).

- (141) El objetivo de las evaluaciones es detectar y clasificar los restos presentes en el suelo mediante herramientas técnicas adecuadas, independientemente del lugar, el momento y el tipo de obras de ordenación del territorio previstas, con el fin de comprobar si estas pueden dañar elementos del patrimonio arqueológico. Los informes elaborados en relación con estas operaciones contienen información científica que permite al Estado emitir órdenes motivadas con las medidas de protección del patrimonio que considere oportunas (excavaciones, modificaciones de un proyecto de ordenación del territorio o catalogación como monumentos históricos).
- (142) Las autoridades francesas explican que otra de las misiones del INRAP es contribuir a la difusión cultural y la promoción de la arqueología, así como al intercambio de conocimientos con la comunidad científica, lo que entra en el ámbito de las actividades excluidas de las normas sobre ayudas estatales, tal como se indica en el punto 31 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal.
- (143) En consecuencia, las autoridades francesas alegan que las actividades mencionadas, que son actividades de interés general realizadas con financiación pública (por un importe de [900 000 000-1 300 000 000] EUR durante el período 2008-2021), deben considerarse actividades no económicas.
- (144) Según las autoridades francesas, estas actividades deben considerarse, por tanto, excluidas del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5.2.2. Actividades económicas del INRAP como operador de último recurso

- (145) Las autoridades francesas explican que, además de sus actividades no económicas financiadas con fondos públicos, el INRAP también lleva a cabo excavaciones arqueológicas preventivas como operador de último recurso que, durante el período 2008-2021, se financiaron casi exclusivamente con los ingresos generados por el INRAP en el mercado de las excavaciones, mientras que las subvenciones públicas (es decir, subvenciones para cargas de servicio público) solo representaron el [...] % de los ingresos obtenidos por el INRAP en relación con estas actividades.
- (146) Las autoridades francesas explican que el objetivo de estas subvenciones para excavaciones arqueológicas preventivas es ayudar al INRAP a hacer frente a las cargas de interés general que le impone la legislación, con el fin de garantizar que las excavaciones preventivas se lleven a cabo correctamente en cualquier circunstancia para no penalizar al mercado del urbanismo y la construcción.
- (147) Según las explicaciones facilitadas por las autoridades francesas, el INRAP tiene la obligación de:
- disponer de conocimientos especializados que abarquen todos los períodos arqueológicos y contextos geomorfológicos;
 - llevar a cabo excavaciones cuando no se presente ninguna oferta en el marco de licitaciones convocadas por promotores; y
 - asumir la gestión de las excavaciones si un operador incumple sus obligaciones durante la operación.
- (148) Para ilustrar la importancia de estas operaciones y la necesidad de financiarlas mediante subvenciones, las autoridades francesas presentan los siguientes datos:

Cuadro 3

Costes adicionales derivados de las actividades del INRAP como operador de último recurso durante el período 2008-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Costes adicionales relacionados con locales	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Costes adicionales relacionados con especialistas	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Costes adicionales relacionados con la lucha contra el empleo precario	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Costes adicionales relacionados con el impuesto sobre los bienes inmuebles de las empresas	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Costes adicionales relacionados con el impuesto sobre el valor añadido de las empresas	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total de los costes adicionales marginales suplementarios sujetos a financiación	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvención para cargas de servicio público	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	-	-	-	22 692 000
Diferencia entre los costes del INRAP y la subvención	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	- [...]

- (149) Las autoridades francesas explican que, para el período 2015-2017, el importe anual de la subvención para cargas de servicio público realmente asignadas al sector económico se mantuvo por debajo de los costes marginales soportados por el INRAP. Para 2018, año en el que entró en funcionamiento el nuevo sistema de contabilidad analítica (aplicado a partir del 1 de enero de 2018), los costes marginales soportados por el INRAP terminaron siendo inferiores al importe de la subvención anual. Según las autoridades francesas, esta diferencia puede explicarse, en parte, por la reducción de los costes marginales asociados a los distintos locales, como consecuencia de un efecto a corto plazo causado por la implantación del nuevo sistema de contabilidad analítica y del efecto a largo plazo del control de los costes relacionados con los locales. En este contexto, las autoridades francesas alegan que la subvención en el año 2018 no cubre la diferencia total entre el importe acumulado de la subvención para cargas de servicio público y los costes adicionales totales generados durante el período 2015-2018, que ascienden a [...] EUR. Durante el período 2019-2021, los [...] EUR en costes marginales generados por las obligaciones impuestas al INRAP en el mercado de las excavaciones se cubrieron casi exclusivamente con recursos propios del INRAP.
- (150) Aunque las autoridades francesas aceptan que esta financiación pueda clasificarse como ayuda estatal, cuestionan las dudas expresadas por la Comisión en su Decisión de incoación sobre la posible incompatibilidad de estas ayudas con las disposiciones del artículo 53 del RGEC.
- (151) Las autoridades francesas sostienen que la financiación antes mencionada cumple los requisitos del artículo 53 del RGEC, que exige, entre otras cosas, las ayudas de funcionamiento a la cultura y la conservación del patrimonio inferiores a 50 000 000 EUR previas a 2017, a 75 000 000 EUR entre 2017 y 2023, y a 82 500 000 EUR después de 2023, por empresa y por año, de la obligación de notificación prevista en el artículo 108, apartado 3, del TFUE [artículo 4, apartado 1, letra z), del RGEC].
- (152) Las autoridades francesas alegan que, durante el período examinado en el marco de la denuncia, las subvenciones para cargas de servicio público ascendieron a 22 690 000 EUR pagados entre 2015 y 2018 ⁽⁴⁶⁾, es decir, un importe muy inferior a los umbrales antes mencionados.

⁽⁴⁶⁾ Durante el período 2019-2021, el importe fue de 21 720 000 EUR (lo que corresponde a 7 240 000 EUR anuales). Sin embargo, en 2019 el INRAP optó por asignar toda la financiación pública proporcionada por el Estado, incluida la subvención para cargas de servicio público, a sus actividades estrictamente no económicas, de conformidad con los compromisos contraídos con la Autoridad de Competencia. De este modo, desde 2019, ninguna subvención para cargas de servicio público ha financiado las actividades de excavación preventiva del INRAP.

- (153) Las autoridades francesas explican que las actividades del INRAP están cubiertas por el artículo 53, apartado 2, del RGEC y, en particular, su letra b), que incluye: «patrimonio material, incluidas todas las formas de patrimonio cultural muebles o inmuebles, así como zonas arqueológicas, monumentos y lugares y edificios históricos; patrimonio natural vinculado al patrimonio cultural o reconocido oficialmente como patrimonio cultural o natural por las autoridades públicas competentes de un Estado miembro».
- (154) Según las autoridades francesas, las subvenciones objeto de la denuncia financian costes subvencionables en virtud del artículo 53, apartado 5, letras d), e) y f), del RGEC [costes de alquiler y equipamiento de locales en todo el territorio nacional, costes de personal derivados de la necesidad de que el INRAP cubra todos los ámbitos científicos y disponga de equipos científicos permanentes para garantizar que tenga la capacidad de intervenir en cualquier lugar del territorio y en cualquier entorno (plan para hacer frente al empleo precario)].
- (155) Las autoridades francesas señalan que, en el considerando 78 de la Decisión de incoación, la Comisión afirma que «no puede excluirse que la ayuda concedida en virtud del artículo 53 del RGEC financie el INRAP más allá de lo necesario para obtener un beneficio razonable».
- (156) Sin embargo, a la vista de los importes en cuestión, consideran que las subvenciones concedidas cumplen los requisitos de intensidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 53, apartado 7, el cual permite un beneficio razonable.
- (157) En primer lugar (véase el cuadro 3), la ayuda de funcionamiento concedida en forma de subvención para cargas de servicio público no fue suficiente para cubrir todos los costes adicionales generados durante el período 2015-2018, que ascendieron a [...] EUR. Este mismo resultado fue todavía más acusado en el período 2015-2021, puesto que las subvenciones para cargas de servicio público dejaron de asignarse a las actividades del INRAP como operador de último recurso a partir de 2019, mientras que los costes adicionales ascendieron a [7 030 000-28 800 000] EUR. En segundo lugar, en lo que respecta a todas las actividades de excavación arqueológica preventiva (incluidas las actividades como operador de último recurso), el equilibrio entre recursos y gastos asciende a [...] EUR [nivel del excedente bruto de explotación, tras contabilizar la bonificación fiscal para la investigación (*crédit d'impôt-recherche*, «CIR»)] durante los ejercicios financieros 2008-2021 (véase el cuadro 5 más adelante), lo que representa un margen de explotación de alrededor de [2,8-4,6] % y, por tanto, un beneficio razonable. Los importes de dichas ayudas se determinaron sobre la base de previsiones realistas de los costes derivados de las obligaciones impuestas al INRAP por el Código del Patrimonio en relación con las excavaciones, es decir, un ámbito de actividad que abarque todo el territorio, recursos humanos cualificados para cubrir todos los períodos arqueológicos, todos los emplazamientos y entornos, e intervención en caso de ausencia de candidatos o de incumplimiento por parte del operador inicial.
- (158) Dado que las autoridades francesas consideran que se cumplen las condiciones para la aplicación del Reglamento, en particular por lo que se refiere a las actividades, los costes subvencionables y la intensidad de ayuda, en aras de la seguridad jurídica, las subvenciones se incluyeron en el régimen marco SA.42681 ⁽⁴⁷⁾.

5.3. Separación contable del INRAP

- (159) Con carácter preliminar, las autoridades francesas señalan la existencia y la situación de la separación contable del INRAP, que se ha ido reforzando y perfeccionando gradualmente.

5.3.1. Período 2008-2017

- (160) En concreto, para el período 2008-2017, las autoridades francesas explican que el INRAP llevó cuentas separadas para sus actividades no económicas, que fueron financiadas por el Ministerio de Cultura, y sus actividades económicas.
- (161) Antes del 1 de enero de 2018, las cuentas del INRAP atendían a los siguientes principios de asignación:

Fase 1: asignación de los costes directos a ámbitos de actividad y unidades organizativas. El INRAP asignaba inicialmente todos los costes directos a su correspondiente ámbito de actividad (excavaciones, evaluaciones, investigación, promoción, etc.) y a su unidad organizativa (direcciones de la sede central, direcciones interregionales o centros de investigación arqueológica). El uso de servicios auxiliares (logística, informática, formación, etc.) y los gastos generales se asignaban a los costes indirectos y a los costes estructurales.

⁽⁴⁷⁾ SA.42681: Régime cadre exempté de notification relatif aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine.

Fase 2: asignación de los costes directos a actividades y sectores. Las actividades se asignaban a un sector (en el caso de las excavaciones y las actividades de asesoramiento de expertos, al sector competitivo).

Sector competitivo	Sector no competitivo	Sector mixto
Costes de excavación, Ley 2003	Costes de evaluación, Ley 2003	Costes indirectos
Costes de asesoramiento de expertos y formación	Costes de evaluación, Ley 2001*	Costes estructurales
	Costes de excavación, Ley 2001*	Impuestos
	Costes de promoción	
	Costes de investigación	
	Costes de excavaciones programadas por el INRAP**	

Fase 3: asignación de los costes (indirectos) relativos al sector mixto (competitivo y no competitivo). Esta fase implicaba la asignación de los costes relativos al sector mixto. El INRAP asignaba los costes operativos indirectos a todas las actividades arqueológicas a las que apoyaban sobre la base del número de días-persona dedicados a cada actividad. Los gastos generales comunes, que constituían gastos comunes a los sectores competitivos y no competitivos, se desglosaban en función del número de días-persona por actividad y sector. Los costes fiscales también se asignaban con arreglo a normas específicas:

- el 100 % de la contribución económica territorial se asignaba al sector con ánimo de lucro;
- la bonificación fiscal para la investigación se asignaba a la actividad de «excavación»;
- el impuesto sobre las nóminas se asignaba en su totalidad al sector no competitivo.

Fase 4: asignación de los ingresos. Los ingresos directos se asignaban inicialmente al ámbito de actividad y la unidad organizativa correspondiente. Las subvenciones se asignaban de la siguiente manera:

- el 100 % de la subvención de funcionamiento («RAP presupuestada») se asignaba a actividades no competitivas;
- el 100 % del subsidio fiscal por I+D se asignaba a la actividad de «investigación»;
- la subvención de funcionamiento se asignaba al sector no competitivo;
- la subvención para cargas de servicio público se asignaba al sector competitivo.

(162) Las autoridades francesas señalan que este sistema contable se ha ido perfeccionando a raíz del asesoramiento y las recomendaciones recibidos.

(163) En respuesta a las alegaciones de EVEHA en su denuncia y a las explicaciones de la Comisión en su Decisión de incoación, las autoridades francesas argumentan que en el contrato de objetivos y rendimiento del INRAP para el período 2011-2013, formalizado entre el INRAP y sus ministerios competentes y prorrogado a 2014, se indicaba que el INRAP ya disponía de una «contabilidad analítica que permite distinguir y asignar los costes entre los sectores sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro, así como distribuir las actividades en grandes ejes: evaluaciones, excavaciones, investigación, promoción y acción internacional».

(164) A este respecto, las autoridades francesas recuerdan que el escrito n.º 67181, de 6 de junio de 2013, del presidente primero del Tribunal de Cuentas a la ministra de Cultura y Comunicación y a la ministra de Enseñanza Superior e Investigación y relativo al período 2002-2011, ya citado por el denunciante, reconoce la existencia de una contabilidad analítica, si bien subraya la necesidad de mejorarla ⁽⁴⁸⁾.

(165) Las autoridades francesas alegan también que, a raíz del informe del Tribunal de Cuentas de 2013, el contrato de objetivos y rendimiento del INRAP para el período 2015-2017, prorrogado para comprender el año 2018, hacía referencia al hecho de que «llevaba varios años trabajando en el establecimiento de la contabilidad analítica, con el fin de mejorar la calidad de la información sobre sus precios de coste y su estructura y sus componentes variables».

⁽⁴⁸⁾ El escrito señalaba «deficiencias en la contabilidad analítica actual».

- (166) Las autoridades francesas explican que el INRAP ha tomado medidas para mejorar la calidad de su gestión presupuestaria, contable y analítica mediante un exhaustivo proceso de control interno. Según las autoridades francesas, el INRAP se centra en reforzar su sistema mediante herramientas actualizadas, validadas y coherentes entre sí para organizar los distintos procesos. Anualmente, se presentan el marco de control interno, la categorización de riesgos y los planes de acción al consejo de administración para su debate.
- (167) Las autoridades francesas alegan que los esfuerzos del INRAP por mejorar su sistema de gestión debían de haber resultado convincentes al Tribunal de Cuentas, ya que en su informe anual de 2016 afirma, en relación con la política arqueológica del INRAP, que «en el ámbito financiero, se ha mejorado la contabilidad analítica de la entidad y casi se ha completado la implantación del sistema de información para gestionar los distintos aspectos de las operaciones de evaluación y excavación (planificación de recursos, gestión presupuestaria, seguimiento del tiempo dedicado). Estos instrumentos permitirán distinguir, por razones objetivas, los gastos relacionados con las actividades de servicio público de la entidad, financiadas con fondos públicos, del coste de sus actividades con ánimo de lucro (principalmente excavaciones), a fin de no falsear la competencia con otros operadores. El mejor conocimiento de los costes y del resultado neto de cada actividad que se deriva de ello constituye, además, una importante herramienta para mejorar la gestión de la entidad. Asimismo, se ha implantado progresivamente un sistema de control interno contable y presupuestario ⁽⁴⁹⁾».
- (168) Las autoridades francesas también explican que, contrariamente a las alegaciones de EVEHA, en su decisión de 2017 ⁽⁵⁰⁾ la Autoridad de Competencia no constató que el INRAP hubiera infringido el Derecho en materia de competencia y, por tanto, no impuso ninguna sanción. Además, las autoridades francesas alegan que la Autoridad de Competencia no constató que no existiera una separación contable adecuada entre las actividades competitivas y no competitivas del INRAP, sino que se limitó a señalar que el sistema podía mejorarse ⁽⁵¹⁾.
- (169) En conclusión, las autoridades francesas alegan que, durante el período 2008-2017, el INRAP disponía de un sistema de contabilidad analítica, que se había mejorado gracias a las diversas medidas adoptadas desde 2013 de conformidad con el marco reglamentario establecido por el Decreto n.º 2012-1246, de 7 de noviembre de 2012, sobre gestión presupuestaria y contabilidad pública.

5.3.2. Período posterior a 2018

- (170) A partir del 1 de enero de 2018, el INRAP introdujo un nuevo modelo de contabilidad analítica para garantizar una separación contable aún más estricta y fiable entre sus actividades sin ánimo de lucro (servicio público no económico) y sus actividades con ánimo de lucro (sector económico abierto a la competencia), sobre la base de un enfoque de costes incrementales.

Fase 1: asignación de los costes directos a ámbitos de actividad y unidades organizativas. El INRAP asigna inicialmente todos los costes directos a su correspondiente ámbito de actividad (excavaciones, evaluaciones, investigación, promoción, etc.) y a su unidad organizativa (direcciones de la sede central, direcciones interregionales o centros de investigación arqueológica). El uso de servicios auxiliares (logística, informática, formación, etc.) y los gastos generales se asignan a los costes indirectos y a los costes estructurales.

Fase 2: asignación de las actividades a sectores (competitivo y no competitivo). Las actividades se asignan a un sector:

Sector económico abierto a la competencia	Sector no económico	No asignables a ninguno de los sectores
Costes de excavación, Ley 2003	Costes de evaluación, Ley 2003	Costes indirectos
Costes de asesoramiento de expertos y formación	Costes de evaluación, Ley 2001*	Costes estructurales
	Costes de excavación, Ley 2001*	Impuestos
	Costes de promoción	
	Costes de investigación	
	Costes de excavaciones programadas por el INRAP**	

⁽⁴⁹⁾ Véase el informe anual de Tribunal de Cuentas de 2016, p. 566.

⁽⁵⁰⁾ Véase la nota a pie de página n.º 29.

⁽⁵¹⁾ La Autoridad de Competencia menciona la falta de «herramientas contables plenamente satisfactorias» y las «deficiencias» pendientes en la contabilidad analítica del INRAP.

Fase 3: tramitación de los costes de las funciones de apoyo y los gastos generales. Esta fase, en la que se tratan los costes indirectos y los gastos generales, consta de dos etapas:

- En primer lugar, el INRAP asigna los costes operativos indirectos a todas las actividades arqueológicas a las que apoyan sobre la base del número de días-persona dedicados a cada actividad.
- En una segunda etapa, asigna los gastos generales comunes, incluidos los de la sede central y las funciones centrales de apoyo, que son costes comunes a los sectores competitivo y no competitivo. Los costes se asignan sobre la base del enfoque de costes incrementales, utilizando una clave de reparto específica. Los gastos generales que no pueden asignarse directamente se dividen en una proporción del [...] % para el sector económico abierto a la competencia y del [...] % para el sector no económico. Este reparto se calcula combinando dos criterios: un criterio externo basado en un valor de referencia de doce competidores privados y un criterio interno de las actividades de apoyo. El porcentaje del [...] % es la media de estos dos escenarios, lo que permite determinar una distribución defendible conforme al enfoque de costes incrementales.
- Los costes fiscales también se asignan con arreglo a normas específicas:
 - el 100 % de la contribución económica territorial se asigna al sector competitivo;
 - la bonificación fiscal para la investigación se asigna a la actividad de «excavación»;
 - el impuesto sobre las nóminas se asigna en su totalidad al sector no competitivo.

Fase 4: asignación de los ingresos. Los ingresos directos se asignan inicialmente al ámbito de actividad y la unidad organizativa correspondiente. Las subvenciones se asignan de la siguiente manera:

- desde 2019, todas las subvenciones de funcionamiento se asignan al sector no competitivo;
- el 100 % del subsidio fiscal por I+D se asigna a la actividad de «investigación».

- (171) Por lo que se refiere a este período, las autoridades francesas señalan que la empresa contable contratada como auditor independiente en el marco del contrato del INRAP «Auditoría del modelo de contabilidad analítica, cálculo de costes y certificación» indica, en su declaración de conformidad para 2018, que la contabilidad analítica del INRAP «respeto el principio de separación contable» y «no revela la existencia de subvenciones cruzadas».
- (172) Las autoridades francesas recuerdan que el auditor también declaró que «en el futuro, habrá que seguir desarrollando y mejorando la metodología de asignación de los costes indirectos». Además, las autoridades francesas explican que, en su declaración de conformidad para 2019, el auditor no reiteró esta solicitud de una metodología más detallada para la asignación de los costes indirectos, lo que demuestra que la metodología se había mejorado entretanto y que se había aplicado la recomendación del auditor.
- (173) Según las autoridades francesas, en el ejercicio de 2020 el auditor concluyó de nuevo que «la contabilidad analítica del INRAP es coherente con la contabilidad general e incluye todos los costes registrados en ella y respeta el principio de separación contable», que «la contabilidad analítica del INRAP se ajusta a los principios contables generales» y que «la presentación actual de la contabilidad analítica del INRAP no revela la existencia de subvenciones cruzadas».
- (174) Además, las autoridades francesas alegan que la contabilidad analítica establecida en 2018 en el marco de los compromisos asumidos ante la Autoridad de Competencia revela los ingresos y costes de las actividades no económicas y económicas del INRAP según un método y unas claves de reparto recomendados por una consultora independiente, cuyo principio debía de haber sido aceptado por la Autoridad de Competencia, ya que hasta ahora no ha puesto en tela de juicio el cumplimiento de los compromisos asumidos por el INRAP.
- (175) Las autoridades francesas recuerdan que, de conformidad con el principio de separación contable, los costes relativos a las actividades del INRAP se determinan mediante la asignación directa de los costes de las operaciones y la asignación indirecta de los costes estructurales, sobre la base de claves de reparto específicas cuya coherencia y pertinencia garantizan una relación causal cuantitativa con las unidades de obra.

- (176) Según las autoridades francesas, la contabilidad analítica del INRAP permite así determinar con precisión la totalidad de los costes vinculados a cada una de las actividades del INRAP, incluidas las del sector no económico.
- (177) Las autoridades francesas rebaten la alegación del denunciante, mencionada por la Comisión en su Decisión de incoación, de que el método de contabilidad analítica del INRAP es sesgado.
- (178) Explican que, además del vínculo establecido entre la contabilidad analítica y el importe de las subvenciones públicas, les sorprende la afirmación infundada de que el nivel de subvenciones públicas es presuntamente excesivo. El importe de estas subvenciones lo estima el Ministerio de Cultura según las necesidades operativas y presupuestarias derivadas de la misión de servicio público del INRAP. A continuación, esta estimación se presenta al Parlamento, que la aprueba en forma de créditos presupuestarios consignados en una ley presupuestaria. Las subvenciones de funcionamiento abonadas al sector no económico del INRAP se mantuvieron en un nivel estable (sin contar las ayudas relacionadas con la COVID-19) durante los ejercicios 2018, 2019 y 2020.
- (179) Según las autoridades francesas, la alegación del denunciante es tanto más errónea cuanto que, para esos tres ejercicios, dichas subvenciones resultaron insuficientes para cubrir la totalidad de los costes generados por las actividades de dicho sector, ya que los pasivos se cubrieron con los ingresos del sector competitivo ⁽⁵³⁾.
- (180) Además, las autoridades francesas alegan que el Tribunal de Cuentas, que es un órgano jurisdiccional independiente, está facultado para juzgar, auditar y evaluar las cuentas públicas de conformidad con las normas nacionales y europeas vigentes, incluidas las relativas a la contabilidad analítica (véase el Decreto de 2012 mencionado en el considerando 169).
- (181) Sin embargo, el Tribunal de Cuentas no incoó ningún procedimiento contra el INRAP. Por el contrario, como ya se ha mencionado, en su informe anual de 2016, el Tribunal de Cuentas puso de relieve la mejora del sistema de gestión presupuestaria del INRAP.
- (182) Además, las autoridades francesas señalan que, en 2020, la función de control interno de riesgos del Ministerio de Cultura acogió con satisfacción los esfuerzos realizados por el INRAP para mantener y mejorar su enfoque de control interno. En la misma línea, en 2021, el Servicio General de Auditoría Económica y Financiera (*Contrôle Général Économique et Financier*, o «CGEFI»), que ejerce funciones de control, auditoría y asesoramiento bajo la autoridad del Ministro de Economía y Finanzas, de conformidad, en particular, con el Decreto n.º 2017-510, de 7 de abril de 2017, y el Decreto n.º 2012-1246, de 7 de noviembre de 2012, constató que la aplicación por parte del INRAP de un control presupuestario y contable interno destinado a garantizar la calidad de las cuentas elaboradas era eficaz y observó el alto nivel de los mecanismos de control interno del INRAP.
- (183) Sobre la base de lo anterior, las autoridades francesas alegan que el INRAP, que ya cumplía las normas legales y reglamentarias en materia de contabilidad antes de 2018, ha seguido reforzando y perfeccionando el sistema de contabilidad analítica existente con el fin de satisfacer las crecientes exigencias, también las impuestas por la Autoridad de Competencia en 2018, y distinguir con la mayor precisión posible los gastos e ingresos relacionados con sus actividades de servicio público, financiadas con fondos públicos, de los relacionados con actividades competitivas, como demuestran las declaraciones de los auditores.

5.4. Ausencia de subvenciones cruzadas y compatibilidad de las medidas denunciadas

5.4.1. Alegaciones de Francia en favor de la ausencia de subvenciones cruzadas

- (184) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, las autoridades francesas explican que, de conformidad con los principios relativos a la carga de la prueba en materia de ayudas estatales, corresponde a la Comisión Europea demostrar la existencia de ayudas.
- (185) Según las autoridades francesas, el Tribunal General de la Unión Europea ha declarado que las pruebas inculpatorias y la motivación de una decisión de la Comisión deben permitir «que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal competente pueda ejercer su control» ⁽⁵³⁾. También explican que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la Comisión debe «cerciorarse de que la información que posee, aun cuando sea incompleta y fragmentaria constituye [...] una base suficiente para concluir» ⁽⁵⁴⁾ que se ha concedido la ayuda.

⁽⁵²⁾ Según la información facilitada por las autoridades francesas, las actividades no económicas del INRAP generaron unas pérdidas de 1 880 000 EUR durante el período 2018-2020.

⁽⁵³⁾ Sentencia del Tribunal General de 14 de julio de 2016, República Federal de Alemania/Comisión Europea, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, apartado 59.

⁽⁵⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2009, Comisión de las Comunidades Europeas/MTU Friedrichshafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, apartado 56.

- (186) Según las autoridades francesas, a la hora de probar la existencia de subvenciones cruzadas, el Tribunal ha precisado que no puede descartarse que «a falta de contabilidad separada para sus diferentes actividades, haya existido un riesgo de subvenciones cruzadas, [...] lo que también corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente» ⁽⁵⁵⁾.
- (187) Sin embargo, según las autoridades francesas, habida cuenta de que el INRAP disponía efectivamente de un sistema de contabilidad analítica para sus actividades competitivas y no competitivas (aunque, como han admitido las propias autoridades francesas, dicho sistema fuera imperfecto), no puede establecerse un nexo causal entre la contabilidad analítica existente pero imperfecta y la existencia de subvenciones cruzadas.
- (188) Así pues, según las autoridades francesas, el hecho de que el Tribunal de Cuentas o la Autoridad de Competencia hayan señalado que la contabilidad analítica del INRAP podría mejorarse no constituye en modo alguno una prueba de la existencia de subvenciones cruzadas.
- (189) A este respecto, recuerdan que el Tribunal de Primera Instancia declaró que «contrariamente a lo que alegan los demandantes, del requerimiento dirigido por la Comisión al Gobierno francés para que éste mejorara en el futuro la organización contable del Servicio de Correos no puede deducirse que aquella Institución haya reconocido, al adoptar la Decisión impugnada, la existencia de una subvención cruzada» ⁽⁵⁶⁾.

5.4.1.1. Compatibilidad de la financiación a la luz del artículo 53 del RGEC

- (190) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, las autoridades francesas explican que el objetivo de conservación del patrimonio puede haber dado lugar a la concesión de ayudas estatales al INRAP, aunque para una ínfima parte de los costes de sus actividades competitivas.
- (191) Sin embargo, las autoridades francesas alegan que, contrariamente a las observaciones formuladas por EVEHA en respuesta a la Decisión de incoación, no tienen que demostrar una compensación estricta y necesaria de los costes de los servicios públicos en el sentido de la Decisión sobre servicios de interés económico general ⁽⁵⁷⁾.
- (192) Las autoridades francesas, al considerar que la financiación concedida a las actividades competitivas del INRAP podía clasificarse como ayuda estatal, la declararon en virtud del artículo 53 del RGEC y, más concretamente, sobre la base del régimen marco SA.42681 adoptado para la aplicación del artículo 53 del RGEC.
- (193) A este respecto, las autoridades francesas señalan que el artículo 53 del RGEC establece que las ayudas para la conservación del patrimonio son compatibles con el mercado interior. Las autoridades francesas argumentan que el artículo 53, apartado 2, letra b), del RGEC abarca lo siguiente: «patrimonio material, incluidas todas las formas de patrimonio cultural muebles o inmuebles, así como zonas arqueológicas, monumentos y lugares y edificios históricos; patrimonio natural vinculado al patrimonio cultural o reconocido oficialmente como patrimonio cultural o natural por las autoridades públicas competentes de un Estado miembro».
- (194) Además, explican que el artículo 53, apartado 3, del RGEC establece que «las ayudas podrán consistir», en concreto, en «b) ayudas de funcionamiento», un principio que EVEHA parece cuestionar en sus alegaciones.
- (195) Según las autoridades francesas, por lo que se refiere a los costes subvencionables, las ayudas abonadas al INRAP como ayudas de funcionamiento entran principalmente en el ámbito de aplicación del artículo 53, apartado 5, letras d), e) y f), del RGEC. Más concretamente, permitieron apoyar la financiación de los costes de alquiler y acondicionamiento de los locales necesarios para llevar a cabo excavaciones arqueológicas en todo el territorio nacional, así como de los costes de personal para garantizar la disponibilidad de todas las especialidades científicas y equipos permanentes para garantizar la capacidad operativa en todo el territorio y en cualquier entorno.

⁽⁵⁵⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, apartado 50.

⁽⁵⁶⁾ Sentencia del Tribunal General de 25 de marzo de 1998, FFSA y otros/Comisión, C-174/97 P, ECLI:EU:T:1998:130, apartado 193.

⁽⁵⁷⁾ Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

- (196) Así pues, las autoridades francesas alegan que, contrariamente a lo que afirma EVEHA en sus observaciones, el artículo 53 del RGEC y el régimen marco SA.42681 constituyen una base jurídica suficiente para financiar los costes de funcionamiento del INRAP, ya que parecen cumplirse las demás condiciones.
- (197) Además, las autoridades francesas subrayan que las ayudas concedidas cumplen las condiciones de intensidad establecidas en el artículo 53, apartados 6 y 7, del RGEC, que prevé la posibilidad de que el beneficiario conserve un beneficio razonable. Según las autoridades francesas, el beneficio razonable no puede cuestionarse, dado el escaso margen de explotación del INRAP ⁽⁵⁸⁾ (a la luz de sus ingresos) del [0,5-2,0] %, cuyo carácter «muy limitado» señala la Comisión en el considerando 93 de la Decisión de incoación.

5.4.1.2. Compatibilidad de la financiación a la luz del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

- (198) Con carácter subsidiario, las autoridades francesas explican que, a pesar de la posible aplicabilidad del régimen marco SA.42681, que está exento sobre la base del artículo 53 del RGEC, las observaciones de la Comisión, en su Decisión de incoación, sobre la posible compatibilidad de las ayudas concedidas al INRAP sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), son fundadas.
- (199) Las autoridades francesas explican que el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE establece que las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio pueden declararse compatibles con el mercado interior cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común.
- (200) Las autoridades francesas señalan que corresponde a los Estados miembros determinar qué proyectos y actividades están relacionados con la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio.
- (201) Explican que, con independencia de la escala o del contexto, cada operación realizada por el INRAP, ya sea de carácter económico o no económico, contribuye, sobre el terreno y durante las fases de estudio sucesivas, a la conservación del patrimonio arqueológico y a los objetivos de la política cultural, en particular mediante la mejora general de los conocimientos científicos, así como a la protección y, por tanto, a la promoción del patrimonio arqueológico.
- (202) Asimismo, alegan que la financiación, sin la cual el INRAP no podría desempeñar sus funciones, está destinada en su totalidad a promover la cultura y la conservación del patrimonio.
- (203) También sostienen que la financiación es necesaria para que el INRAP prosiga sus misiones de protección, promoción y salvaguardia del patrimonio arqueológico, y que es adecuada y proporcionada. Sin esta financiación, el INRAP, que tiene la obligación de llevar a cabo excavaciones como operador de último recurso, no podría soportar por sí solo los costes inherentes a estas obligaciones únicamente recurriendo a los ingresos generados por sus actividades de excavación arqueológica. De ello se deduce que, en ausencia de esta financiación, una parte de las misiones de protección, promoción y salvaguardia del patrimonio arqueológico llevadas a cabo por el INRAP no sería sostenible a largo plazo.
- (204) La financiación concedida al INRAP se ajusta lo más posible a sus necesidades presupuestarias, financieras y operativas. Antes de incoar el procedimiento de investigación formal, las autoridades francesas habían alegado que el margen de explotación (basado en los ingresos del INRAP) para el período 2008-2020 era muy limitado y solo ascendía al [0,5-2,0] %, es decir, un saldo de [...] EUR. Según las autoridades francesas, el INRAP no está, por tanto, «sobrefinanciado» mediante fondos públicos para llevar a cabo todas sus actividades.
- (205) Durante el procedimiento de investigación formal, las autoridades francesas también facilitaron, para el período 2008-2021, datos detallados sobre los ingresos y gastos relativos a las actividades económicas y no económicas del INRAP:

⁽⁵⁸⁾ El margen de explotación se calcula del siguiente modo: Margen de explotación = (Ingresos – Costes)/Ingresos.

Cuadro 4

Ingresos y gastos del sector no económico del INRAP durante el período 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL SECTOR NO ECONÓMICO															
Impuesto asignado (RAP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Actividad no económica del INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvención de funcionamiento del Ministerio de Cultura	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Actividad no económica del INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvenciones, otros organismos públicos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Proyectos específicos de investigación y de difusión del INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Financiación total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
GASTOS DEL SECTOR NO ECONÓMICO															
Evaluaciones	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operaciones en 2001	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Investigación	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Promoción	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Centros de conservación y de investigación	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gastos totales	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Saldo del sector no competitivo:															[...]

Cuadro 5

Ingresos y gastos del sector económico del INRAP durante el período 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
INGRESOS DEL SECTOR ECONÓMICO															
Excavaciones, Ley 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Excavaciones llevadas a cabo por la AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Servicios científicos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Asesoramiento, conocimientos especializados, formación	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subtotal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvención para cargas de servicio público	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,85	5,80	5,80	7,24	0,00	0,00	0,00	22,69
Ingresos totales del sector competitivo	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
GASTOS DEL SECTOR ECONÓMICO															
Excavaciones, Ley 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Excavaciones llevadas a cabo por la AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Servicios científicos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Asesoramiento, conocimientos especializados, formación	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subtotal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bonificación fiscal para investigación (CIR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gastos totales una vez aplicada la bonificación fiscal para la investigación	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Saldo del sector competitivo:															[...]

- (206) La información facilitada por las autoridades francesas también muestra que el saldo (entendido como la diferencia entre ingresos y gastos) del sector económico del INRAP durante el período 2008-2021 es de aproximadamente [...] EUR, lo que supone un margen de explotación del [2,8-4,6] % durante todo el período.
- (207) Además, las autoridades francesas explican que la financiación de las actividades del INRAP no afecta a las condiciones del comercio y de la competencia en una medida contraria al interés común.
- (208) Según las autoridades francesas, tiene un efecto muy limitado sobre el comercio, sobre todo porque, por su propia naturaleza, atañe a misiones y servicios eminentemente nacionales y a misiones que generan cargas de servicio público. Los posibles efectos negativos en el mercado son extremadamente limitados, como demuestran los precios aplicados por el INRAP en el mercado de las excavaciones que, según las autoridades francesas, y contrariamente a lo alegado por el denunciante, no afectan a las condiciones de los intercambios comerciales, no constituyen precios predatorios ni producen un efecto de expulsión, sobre todo porque son, por término medio, más elevados durante el período examinado que los aplicados por otros operadores en el ámbito de la arqueología preventiva. A este respecto, las autoridades francesas alegan que el INRAP, en el contexto de sus actividades competitivas, presta atención al hecho de que los beneficios que puedan obtenerse de cada operación sigan siendo razonables. Explican que, a raíz de la decisión de la Autoridad de Competencia de 1 de junio de 2017, el INRAP introdujo una herramienta para calcular sus márgenes por operación antes de la presentación de sus ofertas para los contratos de excavación. Esta herramienta permite sistematizar la metodología, garantizando al mismo tiempo que el INRAP genere automáticamente un beneficio. Así pues, para cada operación, el INRAP garantiza que el margen neto previsto tenga en cuenta todos los costes en su totalidad. Según las autoridades francesas, de ello se deduce que el INRAP nunca podría estar en condiciones de ofrecer precios predatorios.

- (209) Además, por lo que se refiere a la contribución al objetivo de interés común, según las autoridades francesas, no cabe duda de que los efectos positivos superan con creces cualquier posible efecto negativo, ya que se trata de la consecución de un objetivo legítimo de interés general en forma de conservación del patrimonio arqueológico, cuyos medios deben determinar los Estados miembros, y cuya importancia también reconoce el TFUE, por ejemplo, en su artículo 36, en lo que respecta a los tesoros nacionales de valor arqueológico.
- (210) Por último, las autoridades francesas concluyen que, por lo que se refiere a la financiación concedida al INRAP, se cumplen todos los criterios de compatibilidad del artículo 107, apartado 3, letra d).

6. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DENUNCIADAS

6.1. Identificación de las medidas denunciadas

- (211) Las dos medidas denunciadas, a saber: i) las posibles subvenciones cruzadas entre las actividades económicas y no económicas del INRAP, y ii) las subvenciones para cargas de servicio público, se describen en las secciones 3.1.1 y 3.1.2 de la presente Decisión.
- (212) Tras la incoación del procedimiento, la Comisión no recibió ninguna observación de EVEHA ni de Francia que cuestionara la identificación de estas medidas.
- (213) Por consiguiente, la Comisión llevó a cabo el siguiente análisis.

6.2. Existencia de ayuda estatal

- (214) El artículo 107, apartado 1, del TFUE dispone que son incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o que amenacen falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones.
- (215) De ello se deduce que, para que una medida pueda considerarse ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, deben cumplirse los siguientes criterios acumulativos:
- a) la medida debe ser imputable al Estado y otorgarse mediante fondos estatales;
 - b) la medida debe ser selectiva y beneficiar a una empresa que ejerza actividades económicas;
 - c) la medida debe conferir una ventaja económica; y
 - d) la medida debe falsear o amenazar con falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros.
- (216) Dado que estos criterios son acumulativos, si no se cumple uno de ellos, la medida no puede clasificarse como ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.2.1. Subvenciones para cargas de servicio público en relación con excavaciones arqueológicas preventivas

6.2.1.1. Concepto de empresa y de actividad económica

- (217) De acuerdo con la jurisprudencia consolidada, «el concepto de empresa abarca cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación» ⁽⁵⁹⁾. La clasificación de una entidad concreta como empresa depende, pues, totalmente de la naturaleza de sus actividades. Según el Tribunal de Justicia, «constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado» ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, apartado 74.

⁽⁶⁰⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, apartado 7; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1998, Comisión/Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, apartado 36; sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, apartado 75.

- (218) Como se indica en los considerandos 19 a 21, el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas se abrió a la competencia en virtud de la Ley n.º 2003-707, de 1 de agosto de 2003. De conformidad con el artículo L.523-8 del Código del Patrimonio, los promotores pueden elegir a uno de los siguientes operadores para ejecutar una orden del Estado: i) el INRAP, ii) un departamento arqueológico local o regional, o iii) cualquier otra entidad pública o privada, siempre que sus conocimientos científicos estén acreditados por el Estado.
- (219) La Comisión constata que el INRAP ofrece, en el mercado desregulado de las excavaciones arqueológicas preventivas, un servicio a cambio de una retribución, con el fin de permitir a los promotores ejecutar las órdenes del Estado ante de llevar a cabo proyectos de ordenación del territorio ⁽⁶¹⁾.
- (220) Por tanto, las actividades de excavación arqueológica preventiva del INRAP son actividades económicas. Esta clasificación como actividad económica ha sido reconocida tanto por la Autoridad de Competencia, en su decisión de 1 de junio de 2017 ⁽⁶²⁾, como por el Consejo de Competencia (*Conseil de la Concurrence*), en su dictamen de 19 de mayo de 1998 relativo a la Asociación de Excavaciones Arqueológicas Nacionales, predecesora del INRAP ⁽⁶³⁾.
- (221) Así pues, no cabe duda de que, en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas, el INRAP constituye efectivamente una empresa a los efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (222) Las autoridades francesas no cuestionan esta conclusión, a la que ya había llegado la Comisión en su Decisión de incoación.

6.2.1.2. Utilización de fondos estatales e imputabilidad de la medida al Estado

- (223) Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, solo pueden constituir ayudas estatales las otorgadas por un Estado miembro o mediante fondos estatales. La concesión de una ventaja directa o indirectamente mediante fondos estatales y la imputabilidad de dicha medida al Estado son dos condiciones separadas y acumulativas para que exista ayuda estatal ⁽⁶⁴⁾.
- (224) En primer lugar, por lo que respecta al criterio relativo a la imputabilidad al Estado, procede señalar que la financiación del INRAP está prevista en el artículo L.524-1 del Código del Patrimonio ⁽⁶⁵⁾. Además, las subvenciones para cargas de servicio público son concedidas por el Ministerio de Cultura.
- (225) Por tanto, no cabe duda de que la medida es imputable al Estado.
- (226) En segundo lugar, por lo que respecta al criterio de los fondos estatales, procede recordar que estos incluyen todos los fondos del sector público ⁽⁶⁶⁾. La transferencia de fondos estatales puede revestir diversas formas, tales como subvenciones directas, préstamos, garantías, inversión directa en el capital de compañías y beneficios en especie ⁽⁶⁷⁾. Las subvenciones directas concedidas por una entidad pública son, por su naturaleza, fondos estatales.
- (227) Así pues, la medida denunciada relativa a una posible ayuda al sector competitivo es imputable al Estado francés y se concede mediante fondos estatales.
- (228) Las autoridades francesas tampoco cuestionan esta conclusión, a la que ya había llegado la Comisión en su Decisión de incoación.

⁽⁶¹⁾ Véanse los considerandos 19 y 20 de la presente Decisión.

⁽⁶²⁾ Véase el apartado 57 de la Decisión, de 1 de junio de 2017, de la Autoridad de Competencia: «[...] las excavaciones arqueológicas preventivas, cuyos objetivos y procedimientos difieren de las demás fases del proceso arqueológico, constituyen [...] una actividad económica definida y delimitada específicamente por la Ley de 2003».

⁽⁶³⁾ Dictamen n.º 98-A-07 de la Comisión de Competencia, de 19 de mayo de 1998, relativa a una solicitud de dictamen sobre la aplicación de las normas de la legislación nacional y de la Unión en materia de competencia a las actividades de excavación arqueológica preventiva: «la realización de excavaciones arqueológicas preventivas es una actividad económica».

⁽⁶⁴⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, apartado 24; sentencia del Tribunal General de 5 de abril de 2006, Deutsche Bahn AG/Comisión, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, apartado 103.

⁽⁶⁵⁾ Véase el considerando 35 de la presente Decisión.

⁽⁶⁶⁾ Sentencia del Tribunal General de 12 de diciembre de 1996, Air France/Comisión, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, apartado 56.

⁽⁶⁷⁾ Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1), punto 51.

6.2.1.3. Selectividad de la medida

- (229) Para que una medida pueda considerarse ayuda estatal, debe ser selectiva, es decir que debe favorecer a «determinadas empresas o producciones» en los términos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (230) Solo se han concedido subvenciones para cargas de servicio público al INRAP, aunque otras empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE operan en el mismo sector que el INRAP. Al tratarse de una ayuda individual, se presume la selectividad de la medida ⁽⁶⁸⁾. El INRAP es la única entidad que recibe estas subvenciones. Por consiguiente, la medida es selectiva en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Las autoridades francesas tampoco cuestionan esta conclusión, a la que ya había llegado la Comisión en su Decisión de incoación.

6.2.1.4. Presencia de una ventaja selectiva

- (231) Una ventaja económica, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es toda ventaja que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención del Estado ⁽⁶⁹⁾. Tanto la concesión de ventajas económicas positivas como la reducción de cargas económicas ⁽⁷⁰⁾ pueden constituir una ventaja. Esta última es una amplia categoría que comprende todo aquello que alivie a una empresa de las cargas que normalmente recaen sobre su presupuesto ⁽⁷¹⁾.
- (232) Para evaluar si existe o no una ventaja, es necesario comparar la situación financiera de la empresa después de la medida con la situación financiera en caso de no haberse aplicado la medida ⁽⁷²⁾. Puesto que solo cuenta el efecto de la medida en la empresa, es irrelevante si la ventaja es obligatoria para la empresa, por no poder esta evitarla ni rechazarla ⁽⁷³⁾.
- (233) Los costes ocasionados por las obligaciones regulatorias impuestas por el Estado pueden considerarse en principio que están relacionados con los costes inherentes a su actividad económica, por lo que toda compensación de dichos costes confiere una ventaja a la empresa ⁽⁷⁴⁾. Esto significa que la existencia de una ventaja no está descartada en principio por el hecho de que el beneficio no supere la compensación de un coste originado por la imposición de una obligación regulatoria. Lo mismo se aplica al alivio de los costes que la empresa no habría realizado si no hubiera tenido el incentivo de la medida estatal porque, sin dicho incentivo, habría estructurado sus actividades de diferente manera.
- (234) En el caso que nos ocupa, la medida consiste en una subvención anual para compensar al INRAP por las pérdidas sufridas como consecuencia de las obligaciones que se le imponen en su calidad de operador de último recurso de excavaciones arqueológicas preventivas. Por consiguiente, la compensación de estos costes confiere, en principio, una ventaja económica al INRAP.
- (235) La ventaja económica se deriva del hecho de que el INRAP está exento de determinadas cargas económicas que se habrían imputado a su presupuesto y se beneficia de ingresos financieros que no habría recibido en condiciones normales de mercado. Las autoridades francesas tampoco cuestionan esta conclusión, a la que ya había llegado la Comisión en su Decisión de incoación.

⁽⁶⁸⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, apartado 60.

⁽⁶⁹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

⁽⁷⁰⁾ Por ejemplo, ventajas fiscales o reducciones de las cotizaciones a la seguridad social.

⁽⁷¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, apartado 13; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, apartado 25; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1999, Italia/Comisión, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, apartado 15; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, apartado 36.

⁽⁷²⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, apartado 13.

⁽⁷³⁾ Decisión 2004/339/CE de la Comisión, de 15 de octubre de 2003, relativa a las medidas aplicadas por Italia a favor de RAI SpA (DO L 119 de 23.4.2004, p. 1), considerando 69; conclusiones del Abogado General Fennelly, de 26 de noviembre de 1998, en el asunto C-251/97, Francia/Comisión, ECLI:EU:C:1998:572, apartado 26.

⁽⁷⁴⁾ Sentencia del Tribunal General de 25 de marzo de 2015, Bélgica/Comisión, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, apartados 74 a 78.

- (236) En sus observaciones, las autoridades francesas alegan que la compensación de las cargas de servicio público no constituye una compensación de las cargas de servicio público en el sentido de la sentencia Altmark, sino más bien una ayuda de funcionamiento cubierta por el artículo 53 del RGEC. Según este razonamiento, las autoridades francesas aceptan implícitamente que la subvención para cargas de servicio público confiere una ventaja económica al INRAP (solo las ayudas estatales están cubiertas por el RGEC).
- (237) Sin embargo, como señaló la Comisión en su Decisión de incoación, en el caso de las subvenciones concedidas como compensación para cargas de servicio público, la ventaja económica podría, con carácter subsidiario y en aras de la exhaustividad, evaluarse a la luz de la sentencia Altmark ⁽⁷⁵⁾. Dicha sentencia estableció que la concesión de una ventaja podía excluirse en el contexto de la compensación para cargas de servicio público si se cumplían cuatro condiciones acumulativas:
- 1) que la empresa beneficiaria esté efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas obligaciones se hayan definido claramente;
 - 2) los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente;
 - 3) que la compensación no supere el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos generados y un beneficio razonable derivado del cumplimiento de dichas obligaciones;
 - 4) cuando la empresa a la que se encargará la ejecución de obligaciones de servicio público no se elija en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria deberá calcularse sobre la base del análisis de los costes en que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada de medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas habría incurrido para ejecutar dichas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un margen de beneficio razonable por la ejecución de las obligaciones.
- (238) Debido al carácter acumulativo de las condiciones establecidas en la sentencia Altmark, basta con que no se cumpla una de ellas para que la compensación constituya ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (239) Sin perjuicio del análisis de las demás condiciones, es evidente que al menos el cuarto criterio no se cumple, puesto que las tareas del INRAP no le han sido encomendadas mediante un procedimiento de contratación pública y no hay pruebas de que el importe de la compensación corresponda a los costes de una empresa bien gestionada.
- (240) Por consiguiente, la Comisión concluye que las subvenciones para cargas de servicio público confieren al INRAP una ventaja económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.2.1.5. Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio

- (241) Una medida acordada por el Estado se considera que falsea o amenaza con falsear la competencia cuando es probable que refuerce la posición competitiva del beneficiario frente a otras empresas con las que compite ⁽⁷⁶⁾.
- (242) Generalmente y a efectos prácticos, se considera que existe un falseamiento de la competencia, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, cuando un Estado concede una ventaja económica a una empresa en un sector liberalizado en el que hay, o podría haber, competencia ⁽⁷⁷⁾.
- (243) Como se indica en los considerandos 19 a 21, el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas se abrió a la competencia en virtud de la Ley n.º 2003-707, de 1 de agosto de 2003. Por tanto, cualquier ventaja financiera concedida al INRAP en el marco de sus actividades económicas (como la concesión de subvenciones para cargas de servicio público) puede reforzar su posición competitiva frente a otros operadores de arqueología preventiva, al menos desde el 1 de agosto de 2003.

⁽⁷⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, apartados 87 a 95.

⁽⁷⁶⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, apartado 11; sentencia del Tribunal General de 15 de junio de 2000, Alzetta, asuntos acumulados T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, apartado 80.

⁽⁷⁷⁾ Sentencia del Tribunal General de 15 de junio de 2000, Alzetta, asuntos acumulados T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, apartados 141 a 147; sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(244) Por lo que respecta al criterio de las repercusiones para el comercio, se establece que no es necesario acreditar el efecto real de la ayuda en el comercio entre los Estados miembros, sino únicamente si la ayuda puede afectar a dichos intercambios ⁽⁷⁸⁾.

(245) La Ley n.º 2003/707, de 1 de agosto de 2003, permitió la entrada en el mercado francés de operadores de otros Estados miembros. Por consiguiente, la ventaja financiera de que disfruta el INRAP por la concesión de ayudas en un sector competitivo en forma de subvenciones para cargas de servicio público puede dificultar la entrada de estos operadores en el mercado y afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Las autoridades francesas tampoco cuestionan esta conclusión, a la que ya había llegado la Comisión en su Decisión de incoación.

6.2.1.6. Conclusión sobre la clasificación de las subvenciones para cargas de servicio público como ayudas

(246) En el contexto del procedimiento de investigación formal, la Comisión no ha recibido ninguna observación que modifique su evaluación en el sentido de que las subvenciones para cargas de servicio público deban clasificarse como ayudas estatales.

(247) Por consiguiente, por todas las razones anteriores, la Comisión concluye que las subvenciones para cargas de servicio público constituyen ayudas estatales en favor del INRAP.

6.2.2. *Possible subvención cruzada entre las actividades no competitivas del INRAP subvencionadas por el Estado y sus actividades competitivas*

6.2.2.1. Separación contable del INRAP

(248) Como explicó EVEHA (véase el considerando 86), la posible subvención cruzada entre las actividades no económicas del INRAP y sus actividades económicas constituye el punto central de la denuncia.

(249) En su Decisión de incoación, la Comisión expresó dudas detalladas sobre la ausencia de separación contable que permitiera descartar la existencia de una subvención cruzada entre las actividades denominadas «no competitivas» del INRAP y sus actividades denominadas «competitivas». Sin embargo, no llegó a pronunciarse de manera definitiva sobre tal falta de separación y, por tanto, sobre si podrían haberse concedido ayudas estatales al INRAP de esta manera.

(250) Habida cuenta de las dificultades para determinar la idoneidad del sistema de contabilidad analítica establecido por el INRAP, la Comisión, en su Decisión de incoación, no adoptó una posición definitiva sobre la existencia de ayudas estatales derivadas de posibles subvenciones cruzadas, pero señaló que, en todo caso, podría evaluar su compatibilidad con el mercado interior.

(251) Sin embargo, en sus observaciones en respuesta a la Decisión de incoación, EVEHA alega (véanse los considerandos 75 y siguientes) que la Comisión no puede adoptar una posición sobre la compatibilidad de una medida hasta que haya determinado previamente si dicha medida constituye una ayuda estatal. Esta postura ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia en una sentencia reciente dictada en el asunto Vattenfall ⁽⁷⁹⁾.

(252) Por tanto, la Comisión debe determinar en primer lugar si existe o no ayuda estatal antes de adoptar una decisión sobre la posible compatibilidad de cualquier ayuda de este tipo resultante de posibles subvenciones cruzadas.

(253) Durante el procedimiento de investigación formal, la Comisión recibió observaciones de EVEHA a este respecto (véase el considerando 72), reiterando su opinión de que no había una separación contable fiable entre 2008 y 2021.

(254) Del mismo modo, la Comisión recibió los argumentos de las autoridades francesas (véase la sección 5.3), en los cuales se alegaba que, entre 2008 y 2018, el INRAP ya disponía de un sistema de contabilidad analítica, aunque podía «mejorarse» (véase el considerando 164), y que el INRAP se había comprometido ya desde antes de 2015 «a establecer una contabilidad analítica con vistas a mejorar la calidad de la información sobre sus precios de coste y su estructura y componentes variables» (véase el considerando 165). Las autoridades francesas también citan una decisión de la Autoridad de Competencia de 2017 ⁽⁸⁰⁾, que no consideró que existiera una «falta» de separación contable adecuada entre las actividades competitivas y las no competitivas, pero que señaló, no obstante, que «el sistema podía mejorarse». Por último, las autoridades francesas indican que, al menos a partir de 2018, la

⁽⁷⁸⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, apartado 65; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, apartado 76;

⁽⁷⁹⁾ sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2024, Comisión/Países Bajos, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, apartado 35;

⁽⁸⁰⁾ Véase la nota a pie de página n.º 29.

contabilidad analítica del INRAP, tras su refuerzo en los años anteriores, era ya de naturaleza tal que permitía descartar la existencia de subvenciones cruzadas (véase el considerando 170). Así lo estableció, en particular, una empresa de contabilidad contratada como auditor independiente entre 2018 y 2020 (véanse los considerandos 170 a 173).

(255) Además de estas consideraciones, la Comisión afirma que, durante el procedimiento de investigación formal, tomó nota del informe pericial de 18 de diciembre de 2023, encargado por el Tribunal de lo Mercantil de París (*Tribunal de Commerce de Paris*) en el marco de una demanda interpuesta por EVEHA contra el INRAP (de 31 de diciembre de 2018) para obtener una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de supuestas prácticas contrarias a la competencia por parte del INRAP.

(256) El propio informe pericial se basa en la auditoría realizada previamente por el auditor independiente a que se refiere el considerando 254. La conclusión del perito es la siguiente:

«En conclusión, tras haber realizado todas las comprobaciones que consideramos oportunas, podemos confirmar que los datos de la comunicación del INRAP de 1 de julio de 2021 proceden de su sistema de contabilidad analítica, que es coherente con la contabilidad general.

Por las razones expuestas en el presente informe y resumidas anteriormente, podemos validar las cifras de volumen de negocios (desglose entre los sectores con y sin ánimo de lucro) [negrita añadida por el perito].

Sin embargo, no podemos validar los datos de costes (desglose porcentual entre costes directos e indirectos de cada uno de los dos sectores de actividad), ya que no existe una metodología para asignar determinados costes indirectos apoyada por criterios lo suficientemente objetivos y sólidos [negrita añadida por el perito].

Esto no significa en sí mismo que los datos facilitados por el INRAP sobre la asignación de costes indirectos sean necesariamente incorrectos, sino que, en la situación actual, la principal clave de reparto utilizada para distribuir estos costes entre los dos sectores de actividad (con y sin ánimo de lucro) no está suficientemente fundamentada como para permitir la validación, en particular porque la clave de reparto utilizada por el INRAP diverge de la práctica generalmente observada en sectores económicos comparables» [subrayado añadido por la Comisión].

(257) La Comisión señala que, para que la financiación de una actividad no económica quede fuera del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales, el Estado miembro en cuestión debe garantizar que la financiación no pueda utilizarse en ningún caso para subvencionar de forma cruzada o indirecta otras actividades económicas.

(258) La Comisión también señala que la subvención cruzada puede impedirse llevando cuentas separadas, asignando los costes e ingresos de manera adecuada y garantizando que ninguna financiación pública beneficie a otras actividades ⁽⁸¹⁾.

(259) Sin embargo, la información anterior pone de relieve que, a pesar de años de control, tanto ante la Comisión como ante las autoridades o tribunales nacionales, ningún auditor independiente ha podido determinar que la clave o claves de reparto utilizadas para asignar los costes soportados por el INRAP entre los dos sectores de actividad (económico y no económico) estén lo suficientemente justificadas como para descartar cualquier riesgo de subvención cruzada.

(260) Por tanto, si bien la Comisión acepta los argumentos de Francia relativos a la existencia de un sistema de contabilidad analítica establecido por el INRAP y a los esfuerzos de las autoridades francesas para mejorarlo (incluso de cara al futuro), no es menos cierto que la Comisión está obligada, al término del procedimiento de investigación formal, a evaluar si existe o no una ayuda estatal en forma de subvención cruzada en favor del INRAP.

(261) En consecuencia, la Comisión evaluará si se cumplen todas las condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 1, del TFUE sobre la base de esta conclusión.

6.2.2.2. Concepto de empresa y de actividad económica

(262) Como se indica en el considerando 217, la clasificación de una entidad concreta como empresa depende totalmente de la naturaleza de sus actividades. Según el Tribunal de Justicia, «constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado».

⁽⁸¹⁾ Véase el punto 212 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal.

- (263) En el caso que nos ocupa, la posible subvención cruzada que alega EVEHA se deriva supuestamente de la financiación pública concedida por el Estado francés al sector «no competitivo» del INRAP.
- (264) Por tanto, es necesario definir la naturaleza de las actividades cubiertas por esta financiación, a saber, las actividades que implican evaluaciones arqueológicas preventivas, la elaboración de informes y la difusión de los conocimientos resultantes (véase la sección 2.1.1).
- (265) Como explicaron las autoridades francesas, la actividad de evaluación es un servicio público de interés general por el que el promotor no paga al operador.
- (266) De hecho, como se explica a continuación, no existe un mercado real para esta actividad, sino que la actividad de evaluación está estrechamente vinculada a las funciones públicas del Estado relacionadas con la ordenación del territorio destinadas a proteger el patrimonio arqueológico.
- (267) El INRAP financia su actividad de evaluación mediante una subvención de funcionamiento pagada por el Estado. Esta actividad es un servicio público de interés general destinado a preservar el patrimonio arqueológico y su objetivo es «identificar y describir, mediante estudios, prospecciones o trabajos de campo, cualquier elemento del patrimonio arqueológico que pueda estar presente en el lugar y presentar los resultados en un informe» [artículo R.523-15(1) del Código del Patrimonio].
- (268) El trabajo de evaluación culmina con la elaboración de un informe presentado al Estado. El informe forma parte integrante de la evaluación y expone sus conclusiones, y es elaborado por el INRAP y los departamentos autorizados de entes locales o regionales. Dichos informes contienen información científica que permite al Estado exigir a los promotores que adopten las medidas adecuadas de protección del patrimonio (excavaciones de arqueología preventiva, modificaciones del proyecto de ordenación del territorio o catalogación como monumentos históricos).
- (269) Esta labor está estrictamente regulada por el Estado, el cual ordena y autoriza las evaluaciones y supervisa su ejecución, que se confía a un departamento autorizado de un ente local o regional, o al INRAP. Los promotores no eligen quién lleva a cabo la evaluación, sino que el proceso de designación está estrictamente establecido por ley: los departamentos autorizados de entes locales o regionales tienen prioridad a la hora de llevar a cabo la evaluación; si no pueden hacerlo, se encarga el INRAP.
- (270) El informe de evaluación constituye un compendio de datos arqueológicos científicos, un documento administrativo y un registro público. Por tanto, puede ser utilizado, sin restricciones, por investigadores arqueológicos para estudios científicos no relacionados con la ordenación del territorio.
- (271) El INRAP lleva a cabo actividades de investigación (proyectos de investigación, redacción de artículos, participación en congresos científicos, etc.) e iniciativas para dar a conocer los hallazgos arqueológicos (participa en la organización de exposiciones, etc.) independientemente de su actividad de arqueología preventiva. Dichas actividades están financiadas en su totalidad por la subvención de funcionamiento del INRAP, y no son sufragadas por terceros.
- (272) Por tanto, la actividad de evaluación arqueológica preventiva no es una actividad económica ni competitiva, dado el modo en que está regulada y organizada por el Estado:
- 1) En primer lugar, no existe un mercado de servicios de evaluación arqueológica preventiva, ya que el Estado ha decidido confiar este servicio exclusivamente al INRAP o a los entes locales o regionales.
 - 2) En segundo lugar, esta actividad se inscribe en el ejercicio de los poderes públicos, conforme a lo descrito en el punto 17 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal: «El artículo 107, apartado 1, del Tratado no se aplica cuando el Estado actúa “ejerciendo la autoridad pública” o cuando las entidades públicas actúan “en calidad de autoridades públicas”»⁽⁸²⁾. La actividad de evaluación arqueológica preventiva está intrínsecamente vinculada al ejercicio de los poderes públicos relativos a la forma en que el Estado desea gestionar la ordenación del territorio y preservar su patrimonio arqueológico e histórico. A

⁽⁸²⁾ El mismo punto de la Comunicación de la Comisión especifica que «una entidad actúa ejerciendo la autoridad pública cuando la actividad en cuestión forma parte de las funciones esenciales del Estado o está relacionada con dichas funciones por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta. En términos generales, salvo que el Estado miembro en cuestión haya decidido introducir mecanismos de mercado, las actividades que forman parte intrínseca de las prerrogativas de la autoridad oficial y que son desempeñadas por el Estado no constituyen actividades económicas».

este respecto, el objetivo de la actividad de evaluación arqueológica preventiva es, claramente, determinar si un emplazamiento alberga vestigios de antiguas ocupaciones humanas utilizando equipos adecuados y basándose en conocimientos científicos altamente especializados. Esta tarea de análisis es necesaria para la conservación del patrimonio arqueológico y persigue un objetivo de interés público sin dimensión económica. Se trata de una actividad de protección del patrimonio arqueológico que es indisoluble de la investigación «para mejorar los conocimientos y la comprensión» y de «la difusión de los resultados de investigación» en el sentido del punto 31 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal.

- (3) Por último, habida cuenta de la naturaleza y el papel específicos de las evaluaciones arqueológicas preventivas que se llevan a cabo de manera normalizada en todo el país, y dada la ausencia de un verdadero mercado para este tipo de servicios, la actividad de evaluación parece no ser sustituible en el sentido del punto 36 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal ⁽⁸³⁾.
- (273) Por tanto, no se trata de una actividad consistente en ofrecer bienes y servicios en un mercado determinado, de modo que estas tareas culturales y científicas que persiguen un objetivo de interés público sin ánimo de lucro son de carácter no económico, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (274) Además, de conformidad con el punto 34 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal, «[t]eniendo en cuenta su naturaleza particular, algunas actividades relacionadas con la cultura, el patrimonio y la conservación de la naturaleza pueden organizarse de manera no comercial y ser, por tanto, de naturaleza no económica», como parece ser el caso de las actividades de evaluación del INRAP.
- (275) Asimismo, el punto 37 de la Comunicación de la Comisión establece que «[e]n casos en los que una entidad realice actividades culturales o de conservación del patrimonio, algunas de las cuales sean actividades no económicas, como se explica en los puntos 34 y 36, y otras sean actividades económicas, la financiación pública que reciba estará sujeta a las normas sobre ayudas estatales en la medida en que cubra costes relacionados con actividades económicas».
- (276) Dado que, en el caso que nos ocupa, la financiación pública vinculada a las actividades de evaluación no cubre actividades económicas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión considera que, por principio, debe excluirse del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.
- (277) La misma conclusión se aplica a las actividades relativas a la investigación y a la promoción de los resultados, ya que constituyen investigación «para mejorar los conocimientos y la comprensión» y «difusión de los resultados de investigación» en el sentido del punto 31 de la Comunicación de la Comisión.
- (278) Sobre esta base, la Comisión considera que estas actividades no constituyen actividades económicas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE y, por tanto, no entran en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.
- (279) Sin embargo, cualquier subvención cruzada entre las actividades no económicas del INRAP (que, en principio, no entrarían en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE) y sus actividades económicas tendría un impacto en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas, puesto que permitiría al INRAP recibir ayudas del Estado francés que podría utilizar en dicho mercado.
- (280) Como se indica en los considerandos 217 a 221, no cabe duda de que, en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas, el INRAP constituye una empresa que ejerce una actividad económica a los efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (281) Por tanto, teniendo en cuenta el análisis de la Comisión en los considerandos 248 a 261 y su conclusión de que no existe ninguna garantía de separación contable fiable que impida las subvenciones cruzadas, la Comisión concluye que parte de la financiación pública para las actividades no económicas del INRAP beneficia a una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, ya que dicha financiación podría destinarse a excavaciones arqueológicas.

⁽⁸³⁾ Punto 36 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal: «Además, muchas actividades culturales o de conservación del patrimonio son objetivamente no sustituibles (por ejemplo, el mantenimiento de archivos públicos que contienen documentos únicos) y excluyen, por tanto, la existencia de un verdadero mercado. En opinión de la Comisión, tales actividades también serían consideradas de naturaleza no económica».

6.2.2.3. Utilización de fondos estatales e imputabilidad de la medida al Estado

- (282) Cualquier posible subvención cruzada del INRAP durante el período 2008-2021 estaría compuesta por una parte de las siguientes financiaciones públicas concedidas a las actividades no económicas del INRAP (véase el considerando 36):
- a) hasta el 31 de diciembre de 2015, una parte de los ingresos procedentes de la tasa de arqueología preventiva (RAP);
 - b) subvenciones con cargo a créditos presupuestarios;
 - c) a partir del 1 de enero de 2016, una subvención de funcionamiento pagada por el Ministerio de Cultura en forma de créditos presupuestarios previstos en la Ley de Presupuestos (programa 175) ⁽⁸⁴⁾;
 - d) una subvención de funcionamiento pagada por el Ministerio de Cultura en forma de créditos presupuestarios previstos en la Ley de Presupuestos (programa 186) ⁽⁸⁵⁾;
 - e) diversas subvenciones de entidades públicas, francesas o extranjeras, distintas de los ministerios competentes ⁽⁸⁶⁾.
- (283) En primer lugar, la Comisión señala, como se indica en el considerando 224, que la financiación del INRAP está prevista en el artículo L.524-1 del Código del Patrimonio ⁽⁸⁷⁾ y que la financiación la conceden el Estado francés o entidades públicas.
- (284) En segundo lugar, la Comisión considera que la financiación mencionada anteriormente (considerando 282) constituye fondos estatales. Las autoridades francesas han indicado que la RAP funcionaba, al menos hasta el 31 de diciembre de 2015, como un impuesto destinado a beneficiar directamente: i) al Fondo Nacional de Arqueología Preventiva, y ii) a operadores de evaluación (el INRAP y entes locales o regionales). Según reiterada jurisprudencia, un impuesto establecido y asignado de manera vinculante a las empresas interesadas (en el presente asunto, el Fondo Nacional de Arqueología Preventiva y los operadores de evaluación) por la legislación nacional ⁽⁸⁸⁾ constituye fondos estatales.
- (285) Además, como se indica en el considerando 226 de la presente Decisión, las subvenciones concedidas por una entidad pública (Ministerio de Cultura u otra entidad pública) son, por naturaleza, fondos estatales.

6.2.2.4. Selectividad de la medida

- (286) Para que una medida pueda considerarse ayuda estatal, debe ser selectiva, es decir que debe favorecer a «determinadas empresas o producciones» en los términos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (287) La cuestión de las subvenciones cruzadas entre las actividades económicas y no económicas del INRAP solo afecta a esta entidad, a pesar de que otras empresas, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, operen en el mismo sector económico y competitivo en el que opera el INRAP.
- (288) Al tratarse de una ayuda individual, se presume la selectividad de la medida ⁽⁸⁹⁾. El INRAP es el único beneficiario de la financiación, y no puede descartarse que esta beneficie a sus actividades económicas.
- (289) Por consiguiente, la medida es selectiva en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

⁽⁸⁴⁾ Las autoridades francesas han indicado que, a partir del 1 de enero de 2016, esta subvención ha sustituido a la recaudación directa de la RAP por parte del INRAP, que desde entonces se ingresa en el presupuesto general del Estado.

⁽⁸⁵⁾ Las autoridades francesas han indicado que esta subvención ha contribuido a la financiación de las tareas de investigación y difusión cultural del INRAP.

⁽⁸⁶⁾ Las autoridades francesas han declarado que estas subvenciones se abonaron por la realización de operaciones específicas y no competitivas, en particular a través de convocatorias de propuestas, por importes relativamente pequeños.

⁽⁸⁷⁾ Véase el considerando 35.

⁽⁸⁸⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, Steinike & Weinlig/Alemania, C-78/76, apartados 21 y 22.

⁽⁸⁹⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, apartado 60.

6.2.2.5. Presencia de una ventaja selectiva

- (290) Una ventaja, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es toda ventaja económica que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención del Estado. Tanto la concesión de ventajas económicas positivas como la reducción de cargas económicas pueden constituir una ventaja. Esta última es una amplia categoría que comprende todo aquello que alivie a una empresa de las cargas que normalmente recaen sobre su presupuesto.
- (291) En primer lugar, la Comisión señala que la falta de garantías relativas a la ausencia de subvenciones cruzadas de las actividades económicas del INRAP mediante una parte de la financiación estatal mencionada en el considerando 282 significa que no puede descartarse la posibilidad de que el INRAP quede liberado de costes inherentes al ejercicio de sus actividades económicas.
- (292) En segundo lugar, la Comisión se remite a su evaluación en los considerandos 237 a 240 en relación con la no aplicación de la sentencia Altmark a las subvenciones para cargas de servicio público, y considera que dicha sentencia tampoco es aplicable a esta medida.
- (293) Dado que el INRAP disfruta de una ventaja económica que no habría recibido en condiciones normales de mercado y que su situación financiera mejora como resultado de la intervención del Estado o de otras entidades públicas, debe concluirse que el INRAP disfruta de una ventaja económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.2.2.6. Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio

- (294) Una medida acordada por el Estado se considera que falsea o amenaza con falsear la competencia cuando es probable que mejore la posición competitiva del beneficiario frente a otras empresas con las que compite.
- (295) Generalmente y a efectos prácticos, se considera que existe un falseamiento de la competencia, en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, cuando un Estado concede una ventaja económica a una empresa en un sector liberalizado en el que hay, o podría haber, competencia.
- (296) Como se indica en los considerandos 19 a 21 de la presente Decisión, el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas se abrió a la competencia en virtud de la Ley n.º 2003-707, de 1 de agosto de 2003. Por consiguiente, cualquier ventaja concedida al INRAP en el sector competitivo (en particular a través de subvenciones cruzadas procedentes de la financiación recibida para actividades no económicas) podría reforzar su posición competitiva frente a otros operadores de arqueología preventiva.
- (297) Por lo que respecta al criterio de las repercusiones para el comercio, se establece que no es necesario acreditar el efecto real de la ayuda en el comercio entre los Estados miembros, sino únicamente si la ayuda puede afectar a dichos intercambios.
- (298) La Ley n.º 2003/707, de 1 de agosto de 2003, permitió la entrada en el mercado francés de operadores de otros Estados miembros. Por consiguiente, la ventaja financiera de que disfruta el INRAP y que da lugar a ayudas a su sector competitivo en forma de subvenciones cruzadas puede dificultar la entrada de estos operadores en el mercado y afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.
- (299) En consecuencia, la Comisión concluye que debe considerarse que la medida podría falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

6.2.2.7. Conclusión sobre la clasificación como ayuda debido a que el sistema de contabilidad analítica del INRAP no ofrece ninguna garantía de la ausencia de subvenciones cruzadas

- (300) Sobre la base de las explicaciones anteriores, la Comisión considera que, tras el procedimiento de investigación formal, no ha recibido ninguna prueba concluyente que le permita descartar definitivamente la existencia de subvenciones cruzadas. Los informes contables elaborados por auditores independientes, en particular el informe más reciente de 18 de diciembre de 2023 mencionado anteriormente (véanse los considerandos 255 y 256), ponen de relieve el hecho de que no existe una metodología para asignar determinados costes indirectos que esté respaldada por criterios lo suficientemente objetivos y sólidos. Por tanto, los informes no validan la principal clave de reparto utilizada para asignar los costes soportados por el INRAP para sus actividades económicas y no económicas.

- (301) Dado que i) la principal clave de reparto de costes, que es el único medio de excluir las subvenciones cruzadas, no ha sido validada por auditores independientes a pesar de haberse llevado a cabo varias auditorías y que ii) se cumplen todas las condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión concluye que parte de la financiación pública recibida por el INRAP en relación con sus actividades no económicas constituye ayuda estatal en el sentido de dicho artículo, ya que puede utilizarse en relación con sus actividades económicas en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas.

6.3. **Ilegalidad de las medidas denunciadas**

- (302) La Comisión observa que las autoridades francesas ya han concedido las subvenciones para cargas de servicio público⁽⁹⁰⁾, así como la financiación que podría utilizarse para subvencionar de forma cruzada las actividades económicas del INRAP.
- (303) Dado que las autoridades francesas no notificaron estas medidas antes de su aplicación, incumplieron su obligación en virtud del artículo 108, apartado 3, del TFUE, y la ayuda estatal concedida al INRAP se considera ilegal.

6.4. **Compatibilidad de las medidas denunciadas**

- (304) Las autoridades francesas sostienen que las cargas de servicio público en cuestión están cubiertas por el régimen marco SA.42681 (adoptado sobre la base del artículo 53 del RGEC) (véanse los considerandos 192 a 197).
- (305) Sin embargo, teniendo en cuenta su conclusión de que la separación contable no era fiable ni estanca (véase la sección 6.2.2.1), la Comisión considera que no se cumple al menos una de las condiciones del artículo 53 del RGEC. El artículo 53, apartado 7, del RGEC establece que «[...] el importe de la ayuda no deberá exceder de lo necesario para cubrir las pérdidas de explotación y un beneficio razonable durante el período de referencia. Ello se garantizará *ex ante*, sobre la base de previsiones realistas, o mediante un mecanismo de reembolso». Dada la falta de una separación contable estanca y fiable entre las actividades económicas y las no económicas, sería imposible determinar estos costes y estos ingresos con precisión para las actividades de excavación arqueológica, especialmente en los casos en que el INRAP actúa como operador de último recurso. En concreto, el artículo 53, apartado 5, del RGEC establece que, en el caso de las ayudas de funcionamiento, los costes subvencionables incluyen «los costes de explotación directamente relacionados con el proyecto», «los costes del personal que trabaje para [...] un proyecto» y «los costes de los servicios de asesoramiento y apoyo prestados por consultores externos y proveedores de servicios». En el caso que nos ocupa, no es posible determinar de antemano los proyectos para los que el INRAP actuará como operador de último recurso, y algunos de los costes relacionados con esa actividad concreta (véase el cuadro 3 más adelante), como los costes adicionales de explotación de los locales, no están vinculados a proyectos específicos, ya que se trata de costes estructurales permanentes.
- (306) Por consiguiente, la Comisión considera que esta base jurídica no es aplicable al caso que nos ocupa, aunque las autoridades francesas lo hayan aducido como motivo para que la ayuda se considere compatible.
- (307) En consecuencia, es necesario examinar si la financiación recibida por el INRAP está cubierta por uno de los motivos establecidos en el artículo 107, apartado 3, del TFUE, ya que una ayuda puede considerarse compatible con el mercado interior si la Comisión considera que se ajusta a uno de los motivos enumerados en dicho apartado⁽⁹¹⁾.
- (308) Según el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio podrán ser declaradas compatibles con el mercado interior cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común.
- (309) Dado que las medidas denunciadas por EVEHA entran en el ámbito de la financiación pública de las actividades de excavación arqueológica, tanto por lo que se refiere a las subvenciones para cargas de servicio público como a las posibles subvenciones cruzadas, constituyen, en su totalidad, financiación de actividades económicas vinculadas a la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio. Por tanto, la compatibilidad de ambas medidas debe examinarse sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d).

⁽⁹⁰⁾ Por las razones expuestas en el considerando 305, la Comisión considera que la ayuda en cuestión no está cubierta por un régimen de exención como el RGEC y, por tanto, es ilegal en el sentido del artículo 108, apartado 3, del TFUE.

⁽⁹¹⁾ Las excepciones previstas en el artículo 107, apartado 3, del TFUE se refieren a: a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de determinadas regiones; b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro; c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas; d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, y e) otras ayudas que se determine por decisión del Consejo.

- (310) Las autoridades francesas invocaron esta base jurídica para sostener que las dos medidas eran compatibles con el mercado interior (véanse los considerandos 199 a 210).
- (311) En particular, las autoridades francesas explicaron que todas las operaciones realizadas por el INRAP en el sector económico contribuían a la conservación del patrimonio arqueológico y a objetivos de la política cultural, en particular mediante la protección y la promoción del patrimonio arqueológico (véase el considerando 201) en Francia.
- (312) También explicaron en particular que, por lo que se refiere a las excavaciones arqueológicas para las que el INRAP actuaba como operador de último recurso, no podría llevar a cabo sus tareas si no fuera por la financiación impugnada por EVEHA. Las autoridades francesas alegaron que la finalidad de la financiación recibida por el INRAP era la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio (véase el considerando 202).
- (313) Por último, afirmaron que la financiación concedida al INRAP se limitaba a cubrir sus necesidades presupuestarias, financieras y operativas, habida cuenta de que el margen de explotación del INRAP para el período 2008-2020 era muy limitado y se situaba en tan solo el [0,5-2] %, es decir, un saldo de [...] EUR (véase el considerando 204), y que la financiación no era susceptible de afectar a las condiciones de los intercambios y de la competencia en una medida contraria al interés común (véanse los considerandos 207 y 208).
- (314) Por el contrario, en sus observaciones en respuesta a la Decisión de incoación, EVEHA sostuvo que este enfoque de compatibilidad carecía de base jurídica (véanse las secciones 4.1 y 4.2).

6.4.1. *Sobre la posibilidad de examinar conjuntamente la compatibilidad de las medidas denunciadas sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE*

- (315) Antes de analizar la compatibilidad de las medidas denunciadas, la Comisión debe examinar los argumentos de EVEHA para determinar si están bien fundados y, en su caso, si la evaluación conjunta de la compatibilidad prevista en la Decisión de incoación sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE no sería aplicable en última instancia.

6.4.1.1. *Alegaciones de EVEHA sobre la inaplicabilidad de un enfoque conjunto*

- (316) EVEHA alega que, antes de llevar a cabo una evaluación de compatibilidad, una medida debe clasificarse primero como ayuda estatal (véanse los considerandos 74 a 75), que esta clasificación debe abordarse de manera individualizada para cada actividad teniendo en cuenta cada mercado pertinente (véanse los considerandos 76 a 78) y que, dado que las autoridades sostienen que algunas de las actividades realizadas por el INRAP son de naturaleza no económica, no es posible clasificar toda la financiación como ayuda estatal (véanse los considerandos 79 a 81). Además, EVEHA sostiene que, según su propio análisis de las decisiones de la Comisión en materia de ayudas estatales, la Comisión está obligada, en principio, a la hora de analizar la compatibilidad de un conjunto de medidas, a identificar y examinar cada una de ellas, y después a determinar si constituye ayuda estatal y si es compatible con el mercado interior (véase el considerando 82).

6.4.1.2. *Análisis de la Comisión en respuesta a las alegaciones presentadas por EVEHA*

- (317) En primer lugar, habida cuenta de que, por las razones expuestas en la sección 6.2, las medidas denunciadas deben clasificarse como ayudas estatales, el primer argumento formulado por EVEHA (véase el considerando 316) carece de efecto en la práctica.
- (318) En segundo lugar, dado que tanto las subvenciones para cargas de servicio público como las posibles subvenciones cruzadas cubren las actividades de excavación arqueológica preventiva, que constituyen una única actividad (independientemente de cómo se financien) y un único mercado pertinente, el argumento esgrimido a este respecto también carece de efecto.
- (319) En tercer lugar, con independencia del hecho de que una parte significativa de la financiación recibida por el INRAP se destine a actividades no económicas (véanse los considerandos 262 a 278), la ayuda estatal identificada por la Comisión (véase la sección 6.2) está destinada a apoyar únicamente actividades de excavación arqueológica preventiva, cuyo carácter económico no se discute. Así pues, por la misma razón, el argumento esgrimido por EVEHA carece de efecto.

- (320) Por último, por lo que se refiere a la alegación relativa a la supuesta obligación de la Comisión (o a su práctica decisoria) de identificar y examinar cada medida de ayuda individualmente para determinar si debe clasificarse como ayuda estatal y si es compatible con el mercado interior, la Comisión señala que ha identificado las medidas de ayuda por separado (subvenciones para cargas de servicio público y posibles subvenciones cruzadas) y ha llegado a la conclusión de que iban destinadas a las mismas actividades económicas, a saber, las actividades de excavación arqueológica preventiva del INRAP, y que dichas actividades pueden clasificarse como de culturales en la medida en que contribuyen a la conservación del patrimonio. Así pues, una vez más, la Comisión considera que la alegación formulada por EVEHA carece de efecto.

6.4.1.3. Alegaciones de EVEHA sobre la inaplicabilidad del artículo 107, apartado 3, letra d)

- (321) En primer lugar, EVEHA alega en sus observaciones que el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE no se aplica a las medidas denunciadas, ya que tanto la jurisprudencia consolidada como la práctica decisoria de la Comisión dan lugar a una «prohibición general estricta» de cualquier forma de subvención cruzada (véanse los considerandos 86 a 89).
- (322) En segundo lugar, EVEHA alega que el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE debe aplicarse de manera estricta y no se aplica a las subvenciones «generales» en el ámbito cultural (véanse los considerandos 91 y 92). Además, EVEHA alega que el artículo 107, apartado 3, letra d), no puede cubrir las ayudas destinadas a un único operador, sino únicamente las ayudas concedidas a un grupo de operadores que contribuyan al desarrollo del sector (véase el considerando 93).
- (323) En tercer lugar, EVEHA sostiene que el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE no es manifiestamente aplicable a las medidas denunciadas, ya que las autoridades francesas nunca hicieron referencia a él como base para justificar que la ayuda deba considerarse compatible.

6.4.1.4. Análisis de la Comisión en respuesta a las alegaciones presentadas por EVEHA

- (324) En primer lugar, contrariamente a las alegaciones de EVEHA, la subvención cruzada entre actividades no económicas y actividades económicas simplemente da lugar a una situación en la que la financiación que, de otro modo, quedaría fuera del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE (en la medida en que apoya principalmente actividades no económicas, véanse los considerandos 262 a 278) se clasifica como ayuda estatal en el sentido de dicho artículo si dicha financiación puede utilizarse para llevar a cabo actividades económicas (en este caso, excavaciones arqueológicas).
- (325) Si bien el artículo 107, apartado 1, del TFUE, establece el principio general de que las ayudas estatales están prohibidas, los apartados 2 y 3 de dicho artículo permiten que dichas ayudas se declaren compatibles con el mercado interior en determinadas circunstancias. El hecho de que la financiación pueda utilizarse potencialmente para subvenciones cruzadas no influye en la aplicabilidad del artículo 107 del TFUE, y la financiación debe analizarse como ayuda para actividades de excavación arqueológica a fin de evaluar su compatibilidad con el mercado interior.
- (326) En segundo lugar, de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, «las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común» podrán considerarse compatibles con el mercado interior.
- (327) A falta de directrices específicas sobre las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, la Comisión está obligada a evaluar la compatibilidad de las medidas destinadas a promover estos objetivos directamente sobre la base del Tratado.
- (328) Así pues, para que una ayuda estatal pueda considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, debe cumplir dos condiciones: la primera es que esté destinada a promover la cultura o la conservación del patrimonio, y la segunda, expresada en términos negativos, que no altere las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.
- (329) Por tanto, la Comisión considera que, contrariamente a lo que afirma EVEHA, para que la ayuda se considere compatible sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, no es necesario que vaya destinada a un proyecto cultural específico.

- (330) Además, siempre que la ayuda cumpla los dos requisitos antedichos, la Comisión considera que no existe ninguna razón de peso para descartar la compatibilidad sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE simplemente porque la ayuda beneficie a un único operador, y no a un grupo de operadores activos en el mismo sector. El artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, no excluye las ayudas individuales, y la Comisión señala que EVEHA no invoca ninguna jurisprudencia ni práctica decisoria de la Comisión a este respecto.
- (331) En tercer lugar, la Comisión señala que, por una parte, le corresponde evaluar la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior, independientemente de cómo haya clasificado un Estado miembro una medida determinada. Por otra parte, la Comisión señala que, en el marco del procedimiento de investigación formal, las autoridades francesas explicaron que, en su opinión, las medidas denunciadas son compatibles sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE y facilitaron motivos para respaldar su postura (véanse los considerandos 199 a 210). Por las razones anteriormente expuestas, procede desestimar la alegación de EVEHA.

6.4.1.5. Conclusión sobre la aplicabilidad del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE a todas las medidas de ayuda denunciadas

- (332) A la luz de las consideraciones expuestas, la Comisión considera que, a pesar de la oposición de principio de EVEHA a la evaluación de la compatibilidad propuesta por la Comisión en su Decisión de incoación, sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, ninguno de los argumentos de EVEHA permite considerar que este enfoque no sea aplicable a las medidas denunciadas.

6.4.2. *Compatibilidad de las medidas denunciadas con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE*

- (333) De conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, podrán declararse compatibles con el mercado interior «las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común».
- (334) Así pues, para acogerse al ámbito de aplicación del presente artículo, las ayudas i) deben estar destinadas a promover la cultura o la conservación del patrimonio, y ii) no deben alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

6.4.2.1. Promoción de la cultura y la conservación del patrimonio

- (335) De conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, para que una ayuda se considere compatible, debe promover la cultura y la conservación del patrimonio.
- (336) A este respecto, la Comisión señala que corresponde a los Estados miembros determinar qué proyectos y actividades entran en el ámbito de la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio, mientras que la competencia de la Comisión se limita a señalar los errores manifiestos de apreciación que hubiera cometido el Estado miembro de que se trate.

6.4.2.1.1. Identificación de las actividades culturales apoyadas por la ayuda

- (337) En primer lugar, la Comisión señala que, de conformidad con el artículo L.523-1 del Código del Patrimonio, el INRAP se encarga, entre otras cuestiones, de llevar a cabo operaciones de excavación arqueológica preventiva ⁽⁹²⁾, también como operador de último recurso cuando ningún otro operador desee o pueda prestar dicho servicio.
- (338) Por tanto, del artículo L.523-1 se desprende inequívocamente que la financiación recibida por el INRAP en el marco de sus actividades de excavación arqueológica, incluida la financiación que constituye las medidas de ayuda estatal denunciadas, tiene por objeto promover y conservar el patrimonio arqueológico francés.
- (339) Además, el artículo L.521-1 del Código del Patrimonio establece explícitamente que las actividades relacionadas con la arqueología preventiva tienen por objeto conservar el patrimonio (arqueológico), lo que constituye uno de los motivos establecidos en el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE.

⁽⁹²⁾ Véase el considerando 10.

6.4.2.1.2. Demostración de si la ayuda realmente promueve la cultura y preserva el patrimonio

- (340) Como explicaron las autoridades francesas durante el procedimiento de investigación formal (véanse las secciones 5.2.1 y 5.2.2), la financiación recibida por el INRAP en el contexto de sus actividades económicas (es decir, en el ámbito de las excavaciones arqueológicas preventivas) tiene por objeto y efecto promover la cultura y la conservación del patrimonio.
- (341) En primer lugar, la Comisión observa que parte de la financiación pública recibida por el INRAP (subvenciones para cargas de servicio público) permite al INRAP cumplir sus obligaciones legales y cubrir (solo) una parte de las cargas de interés general que le impone la legislación para garantizar que las excavaciones preventivas se lleven a cabo correctamente en todas las circunstancias, a fin de no penalizar al mercado de la ordenación del territorio y la construcción.
- (342) El INRAP está obligado a: i) disponer de conocimientos especializados que abarquen todos los períodos arqueológicos y contextos geomorfológicos; ii) llevar a cabo excavaciones si no se presenta ninguna oferta en el marco de licitaciones convocadas por promotores, y iii) asumir la gestión del sitio de excavación en caso de incumplimiento por parte de un operador durante una operación; estas son tareas que las autoridades francesas, en el ejercicio de sus poderes públicos, han considerado pertinentes para promover la conservación del patrimonio.
- (343) En segundo lugar, al igual que otros operadores públicos y privados, el INRAP participa en la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio a través de excavaciones arqueológicas que le son encomendadas por ley (aparte de sus obligaciones como operador de último recurso) con el fin de preservar el patrimonio arqueológico francés. Dado que cualquier posible subvención cruzada resultante de la financiación pública se utilizaría necesariamente en el mercado de las excavaciones arqueológicas, también tendría el efecto de contribuir a la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio.
- (344) Las excavaciones arqueológicas forman parte integrante de la política de conservación del patrimonio aplicada por Francia. En comparación con las actividades de evaluación e investigación (que son operaciones previas para identificar la presencia de posibles obras que formen parte integrante del patrimonio arqueológico francés), la excavación arqueológica representa la actividad esencial para la conservación de dicho patrimonio, en la medida en que permite su identificación concreta y su preservación antes de que pueda producirse cualquier alteración como consecuencia de la ejecución de obras de construcción. El hecho de que sea necesaria la acreditación del Gobierno para llevar a cabo estas excavaciones ilustra su importancia para el Estado francés, el cual la concede a través del Ministerio de Cultura y Ministerio de Investigación, previo dictamen del Consejo Nacional de Investigación Arqueológica. Esto garantiza que los operadores arqueológicos acreditados tengan los conocimientos científicos y la capacidad operativa necesarios, y detalla los períodos arqueológicos para los que la organización ha sido acreditada (paleolítico, neolítico, la Edad de los Metales, la Antigüedad clásica, la Edad Media, la Edad Moderna y la Edad Contemporánea).

6.4.2.1.3. Evaluación de la conformidad de la ayuda o la actividad con la legislación europea aplicable

- (345) En primer lugar, la Comisión señala que, de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, es posible autorizar ayudas estatales para la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio, como excepción al principio general de prohibición de las ayudas estatales.
- (346) La Comisión también señala que los objetivos de promover la cultura y conservar el patrimonio están consagrados explícitamente en el artículo 167 del TFUE, que reza como sigue: «[l]a Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común» y «[l]a acción de la Unión favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos: - la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos, - la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea [...]».
- (347) Por último, la Comisión señala que las partes no alegaron ninguna infracción del Derecho de la Unión aplicable durante el procedimiento de investigación formal.
- (348) Por tanto, la Comisión no tiene motivos para dudar de que las medidas y las actividades beneficiarias de la ayuda cumplan la legislación de la UE aplicable.

6.4.2.2. La ayuda no altera indebidamente las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común

6.4.2.2.1. Determinación de los mercados afectados por la ayuda

- (349) A la luz de las explicaciones que figuran en los considerandos 47, 48 y 218 a 222, el mercado afectado por la ayuda impugnada por EVEHA es el de las excavaciones arqueológicas preventivas. Este mercado está abierto a la competencia y en él operan INRAP y otros operadores privados, como la propia EVEHA.

6.4.2.2.2. Determinación de los efectos positivos de la ayuda

- (350) La ayuda concedida al INRAP tiene varios efectos positivos en lo que se refiere a promoción de la cultura y conservación del patrimonio.
- (351) En primer lugar, el hecho de que el INRAP intervenga en todas las fases del proceso de conservación del patrimonio arqueológico (desde la evaluación hasta la excavación y la promoción) lo distingue, en términos generales, de los operadores que únicamente participan en el mercado de las excavaciones arqueológicas.
- (352) Además, la Comisión señala que, en el mercado de las excavaciones arqueológicas en particular, el INRAP tiene obligaciones específicas, a saber: a) llevar a cabo excavaciones si no se presenta ninguna oferta en el marco de licitaciones convocadas por promotores ⁽⁹³⁾; b) asumir la gestión de las excavaciones si un operador incumple sus obligaciones durante la operación ⁽⁹⁴⁾. A tal fin, el INRAP cuenta con conocimientos especializados que abarcan todo el país, todos los períodos arqueológicos y todos los contextos geomorfológicos.
- (353) Como consecuencia de ello, la actividad del INRAP en el mercado no siempre se guía por un enfoque estrictamente lucrativo (en particular, cuando actúa como operador de último recurso y no siempre obtiene la remuneración que cabe esperar) y, por tanto, necesita el apoyo financiero que recibe del Estado para llevar a cabo sus tareas.
- (354) Además, este aspecto distingue al INRAP de los operadores privados acreditados por el Estado, ya que estos pueden elegir, en función de sus políticas comerciales y la búsqueda de beneficios, la zona geográfica en la que desarrollan sus actividades, así como los períodos arqueológicos y los ámbitos en los que desean desarrollar sus conocimientos.
- (355) Por tanto, la ayuda recibida por el INRAP no solo le permite desempeñar su papel central en la conservación del patrimonio en Francia, sino que (en virtud de sus obligaciones) su presencia en el mercado también permite a los pequeños agentes privados del mercado centrarse en proyectos o actividades específicos sin tener que soportar la carga impuesta al INRAP.

6.4.2.2.3. Limitación de los efectos negativos de la medida sobre la competencia y los intercambios entre Estados miembros

- (356) En la siguiente sección, la Comisión evalúa los aspectos que contribuyen a limitar los efectos negativos de la medida en cuestión sobre la competencia y los intercambios entre Estados miembros.
- (357) A este respecto, la Comisión tiene en cuenta los siguientes principios:
- 1) la necesidad de la intervención estatal: la medida de ayuda estatal debe adoptarse para hacer frente a una situación en la que pueda suponer una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo, por ejemplo, poniendo remedio a una deficiencia del mercado o dando respuesta a un problema de equidad o cohesión;
 - 2) la idoneidad de la medida de ayuda: la medida de ayuda propuesta debe ser un instrumento adecuado para lograr el objetivo deseado;
 - 3) la proporcionalidad de la ayuda: el importe de la ayuda y su intensidad deben limitarse al nivel mínimo necesario para que se produzca la contribución a una actividad económica, y al nivel mínimo necesario para estimular a la empresa o empresas de que se trate a realizar inversiones adicionales o a llevar a cabo una actividad adicional; y
 - 4) la transparencia de la ayuda.

⁽⁹³⁾ Artículo L.523-10 del Código de Urbanismo y considerando 147 de la presente Decisión.

⁽⁹⁴⁾ Artículo L.523-13 del Código de Urbanismo y considerando 147 de la presente Decisión.

6.4.2.2.3.1. Necesidad de la ayuda

- (358) Para demostrar la necesidad de la ayuda, debe determinarse que las medidas permiten que se lleven a cabo actividades de promoción cultural y conservación del patrimonio que, de otro modo, no habrían tenido lugar o, al menos, no se habrían realizado en las mismas condiciones.
- (359) La ayuda concedida al INRAP le permite cumplir sus obligaciones específicas en virtud de la legislación francesa, en particular cuando el INRAP actúa como operador de último recurso en el ámbito de las excavaciones arqueológicas preventivas.
- (360) A este respecto, la Comisión observa que, como explicaron las autoridades francesas, las obligaciones impuestas al INRAP en el mercado de las excavaciones arqueológicas no son rentables y generan pérdidas significativas por un total de entre [...] y [...] EUR anuales (véanse los considerandos 148 a 149).
- (361) Además, la Comisión observa que la ayuda estatal en forma de subvención para cargas de servicio público no es suficiente para cubrir los costes adicionales soportados por el INRAP (este es el caso, por ejemplo, de los años 2015-2021, cuando estas obligaciones dieron lugar a un déficit de alrededor de [7 000 000-28 000 000] EUR, a pesar de las subvenciones públicas recibidas). Esto resulta aún más evidente si se tiene en cuenta que, antes de 2015, el INRAP tenía que financiar, por sí solo y sin ayuda pública, los costes adicionales que debía soportar en virtud de sus obligaciones como operador de último recurso. Durante el período comprendido entre 2008 y 2015 ⁽⁹⁵⁾, el INRAP, sirviéndose únicamente de sus ingresos generados en el mercado de las excavaciones arqueológicas, asumió el coste de estas operaciones, por las que podría haber sido compensado por el Estado, como ocurrió a partir de 2015.
- (362) De ello se deduce que, sin financiación (ya fuera directamente a través de subvenciones para cargas de servicio público o a través de posibles subvenciones cruzadas), el INRAP no habría podido actuar como operador de último recurso en el mercado de las excavaciones arqueológicas.
- (363) Por consiguiente, la Comisión considera que la financiación pública destinada a apoyar las actividades de excavación arqueológica del INRAP es necesaria para alcanzar el objetivo perseguido por las autoridades francesas, a saber, la conservación del patrimonio.

6.4.2.2.3.2. Idoneidad de la ayuda

- (364) Una medida es un instrumento estratégico idóneo para promover una actividad cultural y la conservación del patrimonio cuando no es posible lograr el mismo resultado a través de otros instrumentos estratégicos u otros tipos de medidas menos distorsionadoras.
- (365) En cuanto a la idoneidad de las medidas, la Comisión observa que se trata de subvenciones del Estado para permitir al INRAP llevar a cabo sus actividades económicas en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas, en particular cuando el INRAP asume costes que no habría asumido si actuara sobre una base puramente comercial, como es el caso de otros agentes privados que participan en el mercado.
- (366) Como explicó la Comisión en su Decisión de incoación, otras formas de ayuda potencialmente menos distorsionadoras, como los anticipos reembolsables o las formas de ayuda basadas en instrumentos de deuda o de capital (como las garantías estatales, la adquisición de participaciones o la concesión de préstamos o la obtención de capital en condiciones favorables), probablemente no permitirían al INRAP desempeñar sus funciones en la misma medida.
- (367) Dado que la ayuda tiene por objeto, por una parte, permitir al INRAP llevar a cabo sus tareas sin ánimo de lucro (y de carácter no económico) y, por otra, subsanar una deficiencia del mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas, no sería posible garantizar que el INRAP siguiera siendo viable si se utilizaran instrumentos distintos de las subvenciones directas.
- (368) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que las medidas de ayuda denunciadas son un instrumento idóneo para promover la cultura y la conservación del patrimonio francés, ya que implican una cadena de operaciones centradas en el estudio del patrimonio arqueológico, su conservación y su promoción.

⁽⁹⁵⁾ El artículo L.523-10 del Código del Patrimonio, que imponía esta obligación al INRAP, entró en vigor el 24 de febrero de 2004, es decir, antes del período cubierto por la denuncia.

6.4.2.2.3.3. Proporcionalidad de la ayuda

- (369) La ayuda solo se considera proporcionada si el mismo cambio de comportamiento no podría producirse con menos ayuda y menos distorsión. En otras palabras, el importe de la ayuda debe limitarse al mínimo necesario para garantizar la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio permitiendo la realización de las actividades a las que va destinada.
- (370) A la luz de la información de las autoridades francesas basada en las cuentas y los estados financieros del INRAP (cuya fiabilidad global, aparte de los aspectos relativos a las claves de reparto de costes que llevaron a la Comisión a concluir que las medidas constituían ayuda, no se ve cuestionada por ningún informe pericial, como se explica en el considerando 256), la Comisión considera que las ayudas concedidas al INRAP durante el período en cuestión son proporcionadas a los objetivos perseguidos, es decir, la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio, y que la naturaleza de la ayuda limita cualquier falseamiento de la competencia que pueda causar.
- (371) Por una parte, la Comisión observa que las subvenciones para cargas de servicio público, que solo se concedieron a partir de 2015, no eran suficientes para cubrir los costes generados por las obligaciones de interés general impuestas al INRAP en virtud de su condición de operador de último recurso que opera en todo el territorio francés y puede cubrir todos los períodos arqueológicos (véase el cuadro 1 y el cuadro 3 más arriba). Además, la Comisión considera que la financiación recibida dista mucho de cubrir todos los costes soportados por el INRAP durante el período comprendido entre 2008 y 2021 (o incluso desde 2004 ⁽⁹⁶⁾).
- (372) Por otra parte, por lo que se refiere a la proporcionalidad de la ayuda resultante de posibles subvenciones cruzadas, la Comisión señala las siguientes cuestiones.
- (373) En primer lugar, la información facilitada por las autoridades francesas muestra que el INRAP utiliza una contabilidad analítica que es coherente con los principios de contabilidad generalmente aceptados, lo que permite distinguir correctamente los costes directos de las «actividades competitivas» de los de las «actividades no competitivas» (véanse los considerandos 161 a 173). Los diferentes informes periciales contables permitieron validar las cifras relativas al volumen de negocios y, en particular, el desglose entre el sector competitivo y el no competitivo (véase el considerando 256).
- (374) En segundo lugar, la información facilitada por las autoridades francesas pone de manifiesto que la ayuda resultante de cualquier posible subvención cruzada aplicada por el INRAP se limitaría a determinados costes indirectos (costes del sector mixto). Sin cuestionar firme y definitivamente la validez de la asignación realizada por el INRAP, el contador público considera que las claves de reparto de estos costes no están respaldadas por criterios lo suficientemente objetivos y sólidos, aunque no representan más que una proporción relativamente pequeña de los costes totales soportados por el INRAP en el mercado de las excavaciones arqueológicas.
- (375) En tercer lugar, de la información de que dispone la Comisión se desprende que ninguno de los auditores o contadores públicos a los que se pidió que se pronunciaran sobre la contabilidad analítica del INRAP pudo observar, de manera inequívoca, ninguna prueba de que se hubieran concedido subvenciones cruzadas al INRAP, y menos aún cuantificar el importe de tales subvenciones cruzadas. Por tanto, la Comisión considera poco plausibles las alegaciones de EVEHA cuando argumenta que la ayuda que recibiría el INRAP como resultado de la subvención cruzada sería de tal magnitud que permitiría a este último aplicar precios predatorios en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas y, de este modo, falsear indebidamente dicho mercado.
- (376) Por lo que se refiere a la totalidad de la ayuda recibida por el INRAP ⁽⁹⁷⁾, la Comisión observa, sobre la base de la información facilitada por las autoridades francesas (véase el considerando 204), que el margen de explotación del INRAP durante el período 2008-2021 para sus actividades económicas se sitúa en el [2,8-4,6] % (véase el cuadro 5). Esto parece descartar la posibilidad de que el INRAP obtenga mayores beneficios como consecuencia de una compensación excesiva. A modo de comparación, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Caen, en su sentencia de 23 de mayo de 2024 (incorporada al expediente por parte de EVEHA ⁽⁹⁸⁾), señaló que, en los ejercicios 2021 y 2022, EVEHA obtuvo un beneficio neto medio del 6 %. Además, el hecho de que el INRAP tenga un margen neto positivo durante ese período demuestra, al mismo tiempo, que los precios aplicados por el INRAP en el marco de sus actividades económicas generaban beneficios, lo que hace menos plausible que hubiera aplicado precios predatorios como consecuencia de subvenciones cruzadas.

⁽⁹⁶⁾ Véase la nota a pie de página n.º 95.

⁽⁹⁷⁾ A saber, las subvenciones para cargas de servicio público y la ayuda procedente de posibles subvenciones cruzadas.

⁽⁹⁸⁾ Véase el considerando 114.

- (377) Además, de la información facilitada por las autoridades francesas se desprende que, entre 2009 y 2024, el [40-53] % de las excavaciones arqueológicas en Francia fueron realizadas por el INRAP (algo más de [3 600-4 000] excavaciones), mientras que el [38-50] % de las excavaciones durante el mismo período (algo más de [3 300-3 700] excavaciones) fueron realizadas por otros operadores (operadores privados acreditados o entes locales acreditados). Esto demuestra que el mercado de las excavaciones arqueológicas está lejos de estar cerrado a ningún operador a excepción del INRAP debido a los precios que este último sería capaz de aplicar gracias a la subvención cruzada de sus actividades (véase el cuadro 1). La misma conclusión puede extraerse de la cuota de mercado, en valor, de las excavaciones arqueológicas entre 2009 y 2024; el 43 % (más de [900 000 000-1 300 000 000] EUR) del valor total correspondía a operadores distintos del INRAP (departamentos autorizados de entes locales o regionales y operadores privados) (véase el cuadro 2).
- (378) Esta tendencia, tanto en términos del número de excavaciones realizadas como de cuota de mercado del INRAP (en valor), se mantuvo estable durante todo el período cubierto por la denuncia. Se observa incluso una evolución descendente a lo largo del tiempo ⁽⁹⁹⁾, lo que tendería a confirmar que no existe falseamiento de la competencia derivado de la ayuda recibida por el INRAP.
- (379) En cuanto a los precios cobrados por el INRAP, la Comisión también señala que, en el contexto de los litigios nacionales relativos a la adjudicación al INRAP de contratos públicos para excavaciones arqueológicas, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo constató que la diferencia entre los precios propuestos por el INRAP y los de sus competidores (en particular, EVEHA) se explicaba por las diferencias sustanciales respecto a recursos humanos y materiales asignados a la misma operación (y que esta diferencia no se debía a que el INRAP aplicara precios significativamente más bajos como consecuencia de subvenciones cruzadas).

«Además, de la investigación, en particular del análisis comparativo de los precios detallados aplicados tanto por el INRAP como por EVEHA efectuado por la mancomunidad de municipios de Poher (documento amparado por el secreto comercial y excluido del procedimiento contradictorio), se desprende que, de los precios unitarios para los recursos humanos aplicados por ambas partes, los del INRAP son a veces más elevados y que, cuando son inferiores, lo son solo ligeramente, y que los precios unitarios de los materiales son más o menos idénticos. De hecho, este análisis muestra que la diferencia de precio entre los dos operadores se debe a las cantidades que cada uno de ellos asignó a las operaciones de excavación preventiva; la cifra es casi un 35 % superior en el caso de EVEHA. Así pues, la diferencia de precio entre las dos ofertas no es el resultado de que el INRAP aplique precios significativamente más bajos, sino que se deriva de la diferencia en los recursos asignados por cada uno de los dos licitadores. Asimismo, de los documentos excluidos del procedimiento contradictorio se desprende que el INRAP ha podido, en el marco del contrato objeto de controversia, evaluar su margen neto provisional» (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Rennes, 27 de marzo de 2024, EVEHA/Communauté de communes Poher communauté, n.º 2401238).

«De ello se deduce que la oferta del INRAP tuvo en cuenta todos los costes directos e indirectos para fijar el precio de los servicios propuestos y que, aunque los precios de retirada de la capa superior del suelo y de excavación son similares, el precio de la oferta de EVEHA es significativamente superior al del licitador adjudicatario de la fase de estudio debido al número de personas que tenía previsto asignar a esta fase de los trabajos, en particular para los estudios antropológicos. Más concretamente, la diferencia de precio entre las dos ofertas no es el resultado de una diferencia que afecte a sus costes unitarios (en particular, los costes unitarios de personal mencionado en la oferta del INRAP son similares o superiores a los del demandante), sino que se deriva de la diferencia en cuanto a los servicios propuestos, en particular para el estudio de sepulturas, al que el demandante decidió asignar muchos más recursos humanos como medida de precaución, aunque el órgano de contratación no tuvo en cuenta esta cuestión. Dadas estas circunstancias, el precio propuesto por el INRAP, que era significativamente superior a la estimación inicial de costes del contrato, no parecía, para unos niveles de servicio comparables, significativamente inferior a los precios de las ofertas propuestos por otros licitadores, ni parecía estar manifiestamente subestimado a la luz de todos los costes implicados. En consecuencia, la autoridad de la aglomeración urbana no estaba obligada a asegurarse, solicitando la presentación de los documentos necesarios, de que el conjunto de los costes directos e indirectos del Instituto hubiera sido tenido en cuenta para fijar dicho precio, a fin de evitar que se falseasen las condiciones de competencia. Por consiguiente, deben desestimarse los motivos invocados basados en que la oferta del INRAP ha resultado adjudicataria mediante un procedimiento irregular, que ha falseado la competencia o que no se presentó de buena fe» (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Burdeos, 6 de mayo de 2025, EVEHA/Communauté d'agglomération du Grand Périgueux, n.º 2205878).

⁽⁹⁹⁾ Entre 2009 y 2014, el INRAP abarcaba el [54-63] % del valor de mercado y llevaba a cabo el [48-58] % de las excavaciones, mientras que, entre 2015 y 2021, la cuota de valor de mercado del INRAP disminuyó al [50-58] % y el número de excavaciones realizadas cayó al [46-53] %.

- (380) La Comisión observa, además, que las sentencias de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo a las que se refiere EVEHA (véase el considerando 114) no alteran el análisis expuesto anteriormente, en la medida en que las sentencias judiciales anularon la adjudicación de contratos públicos por razones de cumplimiento de las normas de contratación pública (y no como resultado de precios predatorios o subvenciones cruzadas). En las sentencias citadas (véase el considerando 379), los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de Burdeos y de Rennes, respectivamente, descartaron la posibilidad de que el INRAP aplicara precios mucho más bajos y reflejara dichos precios en sus ofertas, y consideraron que las ofertas del INRAP no eran susceptibles de falsear la competencia. Por el contrario, las sentencias invocadas por EVEHA se limitan a ilustrar que, durante el procedimiento de contratación, los poderes adjudicadores correspondientes no llevaron a cabo controles de las ofertas del INRAP. Por tanto, no puede descartarse la posibilidad de que la oferta del INRAP no contuviera irregularidades si se hubiera comprobado.
- (381) Por tanto, la Comisión concluye que la rentabilidad media del INRAP del [2,8-4,6] % (frente al beneficio neto medio de EVEHA, de alrededor del 6 %, como se detalla en el considerando 376) durante el período comprendido entre 2008 y 2021 (véase el cuadro 5) correspondiente a sus actividades económicas (la mayor parte de las cuales son excavaciones arqueológicas) no puede explicarse por una desviación a gran escala de subvenciones públicas para cubrir la supuesta práctica del INRAP de presentar licitaciones a precios inusualmente bajos en el mercado competitivo, lo que cuestionaría si el importe de la financiación abonada al INRAP durante el mismo período era proporcional.
- (382) De lo anterior se desprende que, aunque las actividades económicas hubieran podido ser objeto de subvenciones cruzadas, el importe total de la ayuda recibida por el INRAP solo le permite llevar a cabo sus actividades de promoción de la cultura y conservación del patrimonio, en consonancia con las tareas y el papel central que le confiere el Estado, de modo que la ayuda se limita a lo estrictamente necesario para permitir al INRAP alcanzar los objetivos perseguidos por las autoridades francesas.

6.4.2.2.3.4. Transparencia de la ayuda

- (383) Por lo que se refiere a las consideraciones de transparencia relativas a las ayudas concedidas al INRAP, la Comisión observa que las autoridades francesas, al considerar que las ayudas podrían estar cubiertas por el régimen marco exento SA.42681 (adoptado sobre la base del artículo 53 del RGEC), publicaron el importe de la ayuda pública en el Registro de Transparencia de las Ayudas Estatales ⁽¹⁰⁰⁾, con la referencia SA.42681.
- (384) Por consiguiente, las autoridades francesas cumplieron su obligación de transparencia en relación con las ayudas denunciadas.
- (385) No obstante, la Comisión considera que, al hacerlo, las autoridades francesas vincularon erróneamente esos importes de ayuda al régimen marco exento SA.42681, que no se aplica a la ayuda en cuestión (véanse los considerandos 304 a 306).
- (386) Por consiguiente, la Comisión invita a las autoridades francesas a corregir esta referencia errónea, que no afecta al análisis de la Comisión sobre la transparencia de la ayuda.

6.4.2.3. Ponderación de los efectos positivos de la ayuda con el efecto negativo en el mercado interior

- (387) Las ayudas concedidas al INRAP tienen multitud de efectos positivos en lo que se refiere a promoción de la cultura y el patrimonio.
- (388) En primer lugar, se han realizado importantes descubrimientos como resultado de la labor realizada por el INRAP gracias a la financiación pública que ha recibido. Como explicaron las autoridades francesas, el marco del que dispone Francia en materia de arqueología, que incluye apoyo y financiación del INRAP, ha permitido realizar una serie de importantes hallazgos en los últimos años. Algunos ejemplos recientes de excavaciones excepcionalmente importantes son una llevada a cabo por el INRAP en Lavau (Aube, Francia) en la tumba de un príncipe celta (siglo V a. C.) y otra llevada a cabo por la empresa acreditada Archeodunum SAS en Sainte-Colombe (Ródano, Francia) en un emplazamiento galorromano (siglos I-IV d. C.) (véase el considerando 134).

⁽¹⁰⁰⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=es>.

- (389) En segundo lugar, las actividades de excavación realizadas con financiación pública contribuyen al avance general del conocimiento científico y, de este modo, ayudan a proteger y promover el patrimonio arqueológico. De hecho, las conclusiones extraídas durante las excavaciones realizadas con ayuda de financiación pública se promueven regularmente en publicaciones científicas o de carácter más general, así como a través de exposiciones, como la celebrada en el Museo de Ciencia e Industria de París, sobre los habitantes de la Galia central y septentrional entre los siglos III y I a. C. (véase el considerando 135).
- (390) No obstante, las medidas notificadas podrían falsear la competencia en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas y afectar al comercio intracomunitario.
- (391) Sin embargo, la Comisión considera que, si se ponderan los efectos positivos y negativos de la ayuda sobre la competencia y los intercambios, los efectos positivos tienen más peso que los posibles efectos negativos.
- (392) En primer lugar, los resultados contables y financieros del INRAP muestran que el Estado no lo compensó en exceso por todas sus actividades (no económicas y económicas).
- (393) En segundo lugar, como señaló la Autoridad de Competencia francesa en su Decisión de 2017, aunque no pueden descartarse por completo el efecto sobre el comercio entre los Estados miembros (véanse los considerandos 241 a 245 y 294 a 299), el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas en el que podrían producirse falseamientos es «de ámbito nacional». La Autoridad de Competencia señaló que, salvo en circunstancias excepcionales, los operadores de arqueología preventiva no desarrollan su actividad más allá de las fronteras nacionales, dado el carácter local o regional de las cuestiones científicas específicas que surgen durante la mayoría de las excavaciones. Por tanto, la Comisión considera que los efectos negativos de la ayuda en el mercado interior son extremadamente limitados.
- (394) Además, en el mismo mercado (nacional) de las excavaciones arqueológicas, de la información de que dispone la Comisión, como se explica en los considerandos 377 a 380, se desprende claramente que cualquier falseamiento derivado de las subvenciones públicas recibidas por el INRAP (y utilizadas para sus actividades de excavación) sería extremadamente limitado, dada la presencia significativa de operadores que compiten con el INRAP en el mercado competitivo, por una parte, y los litigios que concluyeron que el INRAP no había presentado licitaciones a precios inusualmente bajos, por otra.
- (395) Por tanto, la Comisión concluye que, si bien no es posible descartar por completo posibles efectos negativos sobre la competencia en el mercado de las excavaciones arqueológicas preventivas, estos son extremadamente limitados y tienen menos peso que los efectos positivos de la ayuda en lo referente a promoción de la cultura y conservación del patrimonio en Francia.

6.4.2.4. Conclusión sobre la compatibilidad de la ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE

- (396) En vista de lo anterior, la Comisión considera que las medidas denunciadas contribuyen a la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio sin alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común y, por tanto, son compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE.

7. CONCLUSIÓN

- (397) La Comisión concluye que las autoridades francesas han ejecutado ilegalmente la ayuda concedida al INRAP, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Sin embargo, la Comisión considera que la ayuda es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal concedidas por Francia al INRAP es compatible con el mercado interior.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 17 de diciembre de 2025.

Por la Comisión
Teresa RIBERA
Vicepresidenta Ejecutiva
