



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 14 de enero de 2015 *

«Procedimiento prejudicial — Competencia — Ayudas de Estado — Artículo 107 TFUE, apartado 1 — Autorización concedida únicamente a los taxis londinenses, con exclusión de los vehículos de turismo con conductor, para utilizar los carriles reservados a los autobuses — Concepto de “ayuda de Estado” — Fondos estatales — Ventaja económica — Ventaja selectiva — Incidencia en los intercambios comerciales entre los Estados miembros»

En el asunto C-518/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Reino Unido), mediante resolución de 24 de septiembre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de septiembre de 2013, en el procedimiento entre

The Queen, a instancia de:

Eventech Ltd,

y

Parking Adjudicator,

en el que participa:

London Borough of Camden,

Transport for London,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (Ponente) y J. L. da Cruz Vilaça, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de julio de 2014;

* Lengua de procedimiento: inglés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Eventech Ltd, por la Sra. K. Bacon, Barrister, designada por el Sr. J. Maitland-Walker, Solicitor;
- en nombre de Transport for London, por la Sra. C. Moore, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Chamberlain, QC, y por la Sra. S. Love, Barrister;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. L. Flynn y P.-J. Loewenthal, en calidad de agentes;
- en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por el Sr. X. Lewis y por las Sras. C. Perrin y A. Steinarsdóttir, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de septiembre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Eventech Ltd (en lo sucesivo, «Eventech») y Parking Adjudicator en relación con la legalidad de una política aplicada por Transport for London (en lo sucesivo, «TfL») y por la mayoría de los London Boroughs (distritos de Londres) consistente en autorizar a los taxis londinenses a circular por la mayor parte de los carriles bus de esa ciudad durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a dichos carriles, prohibiendo al mismo tiempo circular por éstos a los vehículos de turismo con conductor (en lo sucesivo, «VTC»), salvo para recoger y dejar a pasajeros que hayan reservado previamente un vehículo de este tipo (en lo sucesivo, «política relativa a los carriles destinados a los autobuses»).

Marco jurídico

Los taxis londinenses y los VTC

- 3 En Londres, el transporte retribuido en automóvil lo realizan los taxis londinenses y los VTC. Estos servicios son objeto de una licencia de explotación expedida por el London Taxi and Private Hire, que forma parte de TfL. Tales licencias se conceden en virtud de diversas disposiciones legales y están sujetas a diferentes requisitos según se trate de taxis londinenses o de VTC.
- 4 La licencia de explotación de los taxis londinenses se expide con arreglo a las disposiciones del Reglamento de desarrollo de 1934 sobre los taxis londinenses (London Cab Order 1934). Este Reglamento fue adoptado sobre la base de la potestad conferida por el artículo 6 de la Ley de 1869 relativa al transporte público urbano (Metropolitan Carriage Act 1869), la cual dispone en su artículo 8, apartado 2, que un taxi sólo podrá «ofrecer sus servicios» en Londres si el taxista es titular de una licencia de explotación expedida por TfL en virtud del artículo 8 de la propia Ley.
- 5 De lo anterior resulta que sólo el taxi que disponga de una licencia de explotación expedida conforme al citado Reglamento estará autorizado a «ofrecer sus servicios» («ply for hire») en Londres, concepto que se define como el hecho de buscar o de esperar a pasajeros que no hayan contratado o reservado

previamente el servicio. Según el tribunal remitente, de un estudio realizado en 2009 se desprende que el 8 % de los trayectos efectuados por los taxis londinenses son objeto de reserva previa, que en el 52 % de los casos el pasajero llama al taxi en la calle y que en la mayoría de los demás trayectos el pasajero es recogido en una parada de taxi. No obstante, Eventech cuestiona estas cifras y sostiene que un 60 % aproximadamente de los taxis londinenses utiliza hoy en día una aplicación, denominada «Hailo», que permite a los usuarios reservar un taxi con su teléfono móvil.

- 6 La licencia de explotación de los VTC se expide de acuerdo con las disposiciones de la Ley de 1998 relativa a los VTC [Private Hire Vehicles (London) Act 1998]. Los VTC no tienen el derecho «de ofrecer sus servicios» en Londres y por tanto sólo pueden recoger a personas que hayan contratado previamente sus servicios. En lo que respecta a las personas que hayan contratado previamente, no se cuestiona que los VTC se hallan en competencia con los taxis londinenses.
- 7 Por otra parte, de los autos se desprende que, desde las Leyes de 1831 y de 1853 relativas a las calesas londinenses (London Hackney Carriage Acts 1831 y 1853), los taxis londinenses están sujetos a la «obligación de hacerse cargo», en virtud de la cual los taxis que hayan aceptado recoger a un pasajero en una parada de taxi o en la calle tienen que llevarle hasta su lugar de destino, dentro de los límites de una determinada distancia o de una determinada duración de trayecto. Semejante obligación no se impone a los VTC.
- 8 Los taxis londinenses son reconocibles de inmediato por su forma, su tamaño y la señal luminosa que indica «Taxi», dado que deben responder a requisitos de idoneidad que prevén un cierto número de criterios que sólo satisfacen actualmente dos marcas de vehículos. En cambio, los VTC pueden tener cualquier color y forma, de modo que actualmente existen unas 700 marcas y modelos diferentes de VTC que disponen de una licencia de explotación.
- 9 Los precios de los taxis londinenses están regulados estrictamente y sólo pueden ser facturados si se calculan mediante un taxímetro. Los conductores de VTC, por su parte, fijan sus precios libremente y sus vehículos no están equipados con un contador, indicándose el precio de la carrera en el momento de la reserva, con independencia de la duración del trayecto, mientras que los precios de los taxis londinenses varían en función de esa duración.
- 10 Los taxis londinenses han de poder acoger a personas que se desplacen en silla de ruedas. No existe obligación de accesibilidad con respecto a los VTC.
- 11 Antes de obtener una licencia de explotación, los taxistas londinenses deben superar un examen titulado «Conocimiento de Londres» («Knowledge of London»), que requiere de dos a cuatro años de preparación. Antes de obtener una licencia de explotación, los conductores de VTC deben superar un test topográfico, que por lo general dura un día. Los taxistas londinenses deben superar también el «test de conducción avanzada de la Agencia de normas de conducción» («Driving Standards Agency Advanced Driving Assessment»), mientras que no existe ningún requisito de este tipo para los conductores de VTC.

Las facultades de policía de tráfico y la política relativa a los carriles destinados a los autobuses

- 12 El artículo 121A de la Ley de 1984 sobre normas de tráfico por carretera (Road Traffic Regulation Act 1984; en lo sucesivo, «Ley de 1984») designa a la autoridad competente en materia de tráfico en todas las vías públicas en Inglaterra, País de Gales y Escocia. El apartado 1A de dicho artículo designa a TfL como la autoridad competente respecto a determinadas carreteras del área metropolitana de Londres, denominadas «carreteras que dependen de la Greater London Authority», que es la autoridad competente en el área metropolitana de Londres (en lo sucesivo, «GLA»). Estas carreteras, que están sujetas a la GLA, se extienden sobre 580 kilómetros y son, en general, las carreteras más importantes

del área metropolitana de Londres. En virtud del apartado 2 del citado artículo 121A, las autoridades competentes en materia de tráfico respecto a la práctica totalidad de las demás carreteras de Londres y de su área metropolitana son los Boroughs (distritos) de esa ciudad.

13 La facultad de una autoridad competente en materia de tráfico por una carretera particular de limitar el uso de ésta, o de una parte de la misma, a determinados tipos de vehículos resulta del artículo 6 de la Ley de 1984, que, en su versión aplicable al litigio principal, dispone lo siguiente:

«1. La autoridad competente en materia de tráfico respecto a una carretera del área metropolitana de Londres podrá adoptar una ordenanza conforme al presente artículo para controlar o regular la circulación por carretera y otros tipos de circulación (incluida la de peatones). Dicha ordenanza podrá adoptarse, en particular,

- a) con respecto a uno de los fines o en relación con una de las cuestiones mencionadas en el anexo 1 de la presente Ley, y
- b) con respecto a cualquier otro fin mencionado en el artículo 1, apartado 1, letras a) a g), de la presente Ley.

2. En cuanto a las carreteras de las que la autoridad competente en materia de tráfico es el Secretary of State [ministro], la facultad de adoptar una ordenanza a efectos del presente artículo podrá ejercerse asimismo, con su acuerdo, por la autoridad local competente en materia de tráfico.

3. Cualquier ordenanza en virtud del presente artículo podrá adoptarse para ser aplicada:

- a) a todo el sector de una autoridad local, a determinadas partes de ese sector, o a determinados lugares, calles o partes de calles de dicho sector;
- b) durante toda la jornada o en determinadas horas;
- c) solamente en ocasiones especiales o en horas especiales;
- d) a todo tipo de circulación;
- e) sin perjuicio de las excepciones especificadas en la ordenanza o determinadas según las modalidades que ésta prevea.»

14 Entre los fines que se concretan en el anexo 1 de la Ley de 1984 figura, en el artículo 3 de dicho anexo, el objetivo de «regular la posición relativa en la calzada de diferentes velocidades y de distintos tipos de circulación». Los fines mencionados en el artículo 1, apartado 1, de la misma Ley pretenden «evitar que se pongan en peligro personas u otros tipos de circulación que utilicen esta carretera [del área metropolitana de Londres] o cualquier otra carretera o prevenir el riesgo de semejante puesta en peligro», así como «facilitar el paso, por esta carretera o cualquier otra carretera, de todo tipo de circulación (incluido el paso de los peatones)».

15 El artículo 6 de la Ley de 1984 permite así a los diferentes Boroughs de Londres y a TfL establecer carriles bus en las carreteras de las que son la autoridad competente en materia de tráfico.

16 En el ejercicio de las facultades que le atribuye el citado artículo 6, TfL estableció carriles bus en algunas carreteras dependientes de la GLA. Dicho organismo adoptó también la política relativa a los carriles destinados a los autobuses consistente en permitir a los taxis londinenses, con exclusión de los VTC, utilizar los carriles bus que gestiona durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a esos carriles. No obstante, los VTC están autorizados a utilizar los carriles bus para recoger o dejar a un pasajero. Esta política ha sido aplicada al menos desde el año 2000.

- 17 Conforme a la política relativa a los carriles destinados a los autobuses practicada por TfL, la mayor parte de los Boroughs de Londres adoptaron igualmente una política por la que se autoriza a los taxis londinenses, pero no a los VTC, a utilizar los carriles bus que gestionan durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación. Es concretamente el caso del carril bus de Southampton Row, que es gestionado por el London Borough of Camden (distrito londinense de Camden).

Sanciones

- 18 La facultad de las autoridades competentes en materia de tráfico de levantar atestados por infracción de las ordenanzas adoptadas conforme al artículo 6 de la Ley de 1984 se prevé en el artículo 4 de la Ley de 1996 relativa a las autoridades locales de Londres (London Local Authorities Act 1996), cuyas disposiciones pertinentes preceptúan lo siguiente:

«1. Cuando,

- a) en una carretera principal o secundaria dependiente de la GLA, [TfL] [...],

basándose en la información proporcionada por un aparato prescrito, tenga motivos para considerar que debe imponerse al propietario de un vehículo una multa por dicho vehículo [...], [TfL] podrá dirigir un atestado a la persona que crea que es el propietario del vehículo.

2. [...] Se impondrá una multa al propietario de un vehículo cuando la persona responsable del vehículo actúe de una manera que infringe o que no es conforme con una ordenanza adoptada en virtud de los artículos 6 o 9 o con reglamentos adoptados en virtud del artículo 12 de la [Ley de 1984], en la medida en que estos textos contengan una norma que reserva todo o parte de la calzada para utilizarse como carril bus, y la multa deberá pagarse,

- a) cuando la infracción o no conformidad se refiera a una carretera principal o secundaria dependiente de la GLA, a [TfL] [...]»

- 19 La policía también puede hacer respetar las ordenanzas adoptadas con arreglo al artículo 6 de la Ley de 1984, puesto que el artículo 8, apartado 1, de ésta dispone que infringir o actuar de manera no conforme con ese tipo de ordenanzas o no respetar las disposiciones de las mismas constituye una infracción penal. No obstante, en la práctica, la gran mayoría de las infracciones de tales ordenanzas son objeto de procedimientos de cobro distintos de los penales que se traducen en el establecimiento de atestados por las autoridades competentes en materia de tráfico.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 20 Eventech es una filial de Addison Lee Plc (en lo sucesivo, «Addison Lee») participada al 100 % por ésta, que explota un parque automovilístico de VTC en el área metropolitana de Londres. Eventech es la propietaria declarada de todos los VTC de Addison Lee, los cuales son arrendados mediante contrato por Addison Lee a conductores independientes.
- 21 Eventech señala que, en el litigio principal, ha aportado elementos que muestran diversos actos de publicidad de quienes explotan taxis londinenses que se refieren a las ventajas de reservar un taxi en lugar de un VTC, en la medida en que los taxis pueden utilizar los carriles bus en las horas punta. Según aquélla, estos elementos no son cuestionados y constituyen la razón por la que TfL no rebate que su política relativa a los carriles destinados a los autobuses otorga a quienes explotan taxis una ventaja económica instituida por el Estado.

- 22 TfL precisa que el presidente de Addison Lee transmitió una nota a sus conductores informándoles de que podían utilizar los carriles bus de Londres cuyo acceso está permitido a los taxis londinenses y en la que se proponía indemnizarles por las multas o cualquier otra responsabilidad en que pudieran incurrir por ello. Añade que, a este respecto, se ha obtenido mediante el procedimiento sobre medidas provisionales una orden conminatoria con objeto de hacer cesar una infracción penal.
- 23 Eventech ha señalado que, en 16 meses, a saber, desde finales de julio de 2011 hasta principios de diciembre de 2012, TfL y varios consejos de los Boroughs londinenses le impusieron multas por un importe total superior a 180 000 libras esterlinas (GBP), esto es, 215 166 euros aproximadamente, por haber utilizado carriles bus de Londres.
- 24 En este caso, el London Borough of Camden notificó dos atestados a Eventech debido a que, los días 6 y 13 de octubre de 2010, respectivamente, dos conductores de VTC de Addison Lee habían utilizado el carril bus de Southampton Row en el centro de Londres. Eventech impugnó tales atestados ante el Parking Adjudicator. El recurso fue desestimado mediante resolución de este último de 16 de agosto de 2011.
- 25 El recurso interpuesto por Eventech contra la citada resolución fue desestimado mediante una sentencia de 13 de julio de 2012 de la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court). Al haberse autorizado a Eventech a interponer recurso de apelación contra esa sentencia, el asunto fue examinado por la Court of Appeal los días 23 y 24 de abril de 2013.
- 26 Eventech sostiene, en particular, que la política relativa a los carriles destinados a los autobuses constituye una ayuda de Estado no notificada en favor de quienes explotan taxis londinenses, la cual es contraria a los artículos 108 TFUE, apartado 3, y 107 TFUE, apartado 1.
- 27 A este respecto, el tribunal remitente considera que es pacífico que dicha política confiere una ventaja económica a los taxis londinenses, que es atribuible al Estado y que la misma falsea la competencia entre los VTC y los taxis londinenses al permitir a éstos desplazarse más rápidamente que los VTC por las carreteras en las que se aplica esa política, otorgándoles así, en particular, una ventaja competitiva para atraer potenciales clientes. En cambio, los demás requisitos del concepto de ayuda de Estado no se cumplen necesariamente, según el mencionado tribunal.
- 28 En efecto, TfL sostiene que la ventaja económica concedida a los taxis londinenses por el efecto de la política relativa a los carriles destinados a los autobuses no se concede mediante fondos estatales, ya que dicha política no tiene ninguna incidencia en esos fondos. Arguye que tal política tampoco es selectiva, puesto que los taxis londinenses y los VTC no se encuentran en una situación jurídica o fáctica comparable con respecto al objetivo perseguido por una política de esa naturaleza. Afirma que, en cualquier caso, el efecto específico de esa política se ve justificado por la naturaleza y la estructura general del sistema. Añade, por último, que la referida política no afecta a los intercambios comerciales entre los Estados miembros por tratarse de una medida local que se aplica únicamente en Londres.
- 29 Eventech alega, por el contrario, que la ventaja económica en cuestión se confiere mediante fondos estatales, por una parte, por concederse a los taxis londinenses un acceso preferente a un bien del Estado, y, por otra, porque la política relativa a los carriles destinados a los autobuses exonera a esos taxis de la obligación de pagar multas u otras sanciones por el uso de tales carriles. Aduce que dicha política es selectiva por cuanto confiere una ventaja a los taxis londinenses frente a sus competidores, los VTC. Afirma, por último, que, al afectar la citada política a un sector abierto a las empresas de todos los Estados miembros, no cabe excluir una incidencia en los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

- 30 En estas circunstancias, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) En las circunstancias del presente asunto, el hecho de hacer accesible a los taxis londinenses, con exclusión de los VTC, un carril bus establecido en una vía pública durante las horas en que se utiliza ese carril bus, ¿supone el uso de “fondos estatales” a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1?
 - 2) a) Para determinar si el hecho de hacer accesible a los taxis londinenses, con exclusión de los VTC, un carril bus establecido en una vía pública durante las horas en que se utiliza ese carril bus es selectivo a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, ¿a qué objetivo ha de atenderse para apreciar si los taxis londinenses y los VTC se hallan en una situación jurídica o fáctica comparable?
 - b) En caso de que pueda demostrarse que el objetivo pertinente, a efectos de la letra a) de la segunda cuestión prejudicial, es, al menos en parte, crear un sistema de transporte seguro y eficaz, y que existen motivos de seguridad y/o de eficacia que justifican autorizar a los taxis londinenses a circular por el carril bus, pero que no se aplican a los VTC, ¿podría afirmarse que la medida no es selectiva a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1?
 - c) Para responder a la letra b) de la segunda cuestión prejudicial, ¿debe verificarse si el Estado miembro que aduce tal justificación ha demostrado asimismo que el trato favorable dispensado a los taxis londinenses con respecto a los VTC es proporcionado y no va más allá de lo necesario?
 - 3) El hecho de hacer accesible a los taxis londinenses, con exclusión de los VTC, un carril bus establecido en una vía pública durante las horas en que se utiliza ese carril bus, ¿puede incidir en los intercambios comerciales entre los Estados miembros a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, cuando la vía en cuestión está situada en el centro de Londres y no existe ningún obstáculo que impida a los ciudadanos de otros Estados miembros poseer o conducir taxis londinenses o VTC?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 31 Mediante las cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente solicita en lo esencial que se dilucide si el hecho de autorizar, a efectos de crear un sistema de transporte seguro y eficaz, a los taxis londinenses a circular por los carriles bus establecidos en las vías públicas durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a dichos carriles, prohibiendo al mismo tiempo a los VTC circular por éstos, salvo para recoger y dejar a pasajeros que los hayan reservado previamente, implica que se comprometan fondos estatales y confiere a los mencionados taxis una ventaja económica selectiva a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1. Dicho tribunal desea saber también si debe examinarse, para responder a esta cuestión, si tal medida es proporcionada y no va más allá de lo necesario.
- 32 A tenor del artículo 107 TFUE, apartado 1, «salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

- 33 Por lo que se refiere al requisito relativo a que se hayan comprometido fondos estatales, procede recordar que el concepto de ayuda comprende no sólo prestaciones positivas como las subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (sentencia Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 34 Por consiguiente, para constatar la existencia de una ayuda de Estado debe acreditarse un vínculo suficientemente directo entre, por una parte, la ventaja concedida al beneficiario y, por otra, una mengua del presupuesto estatal, incluso un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que gravan al mismo (véase, en este sentido, la sentencia Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 109).
- 35 En este caso, de la documentación de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que el tribunal remitente se interroga sobre el fundamento de la argumentación, formulada por Eventech ante el mismo y reiterada ante el Tribunal de Justicia, según la cual la política relativa a los carriles destinados a los autobuses comporta tales cargas presupuestarias debido, por un lado, al acceso preferente de los taxis londinenses a una infraestructura perteneciente al Estado, a saber, los carriles bus de Londres, por cuya utilización no se imputa ninguna carga a esos taxis, y, por otro lado, a la exoneración de la obligación de pagar multas de la que se benefician los taxis londinenses cuando utilizan dichos carriles.
- 36 En lo que atañe a la segunda alegación mencionada en el apartado anterior, que procede examinar en primer lugar, debe señalarse antes de nada que es inherente a todo sistema jurídico que una conducta definida previamente como legal y lícita no exponga a sanciones a los sujetos de Derecho.
- 37 Pues bien, en el asunto principal, consta que el hecho de que los taxis londinenses puedan utilizar los carriles bus de Londres sin exponerse a multas se debe a la autorización, concedida a esos taxis en virtud de la política relativa a los carriles destinados a los autobuses, para utilizar dichos carriles durante las horas en que son aplicables las limitaciones de circulación.
- 38 En la medida en que Eventech basa su argumentación en la supuesta similitud entre las circunstancias de hecho y de Derecho del presente asunto y las del asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Países Bajos (C-279/08 P, EU:C:2011:551), es obligado constatar que estas circunstancias se diferencian de las del litigio principal.
- 39 En efecto, en el apartado 106 de la sentencia Comisión/Países Bajos (EU:C:2011:551), el Tribunal de Justicia declaró que la medida en cuestión podría implicar una carga adicional para los poderes públicos, en forma concretamente de exoneración de la obligación de pagar multas u otras sanciones pecuniarias, puesto que el Reino de los Países Bajos había concedido a las empresas a las que se aplicaba dicha medida la posibilidad de adquirir derechos de emisión para evitar el pago de multas que, de no existir tales derechos, habrían debido pagarse por exceder esas empresas los límites legales de sus emisiones de óxido de nitrógeno.
- 40 En cambio, en el asunto principal, consta que cada utilización no autorizada de los carriles bus constituye una infracción que es sancionada con una multa y que las autoridades públicas competentes no han establecido ningún medio que permita evitar el pago de tales multas. Además, de la constatación efectuada en el apartado 37 de la presente sentencia se infiere que el hecho de que los taxis londinenses puedan utilizar esos carriles sin exponerse a multas no se debe a una renuncia de los poderes públicos a la percepción de las multas impuestas, sino a la autorización concedida a los taxis para utilizar los carriles bus.

- 41 Por lo tanto, el hecho de que los taxis londinenses no tengan que pagar multas por utilizar los carriles bus no implica cargas adicionales para los poderes públicos que puedan dar lugar a que se comprometan fondos estatales.
- 42 En cuanto a la primera alegación formulada por Eventech, relativa a un acceso preferente a la infraestructura de transporte financiada por el Estado por cuya utilización no se imputa ninguna carga económica a los taxis londinenses, es cierto que, como señala dicha empresa, el Tribunal de Justicia ha declarado que la financiación, mediante la aportación de capital por las autoridades públicas como accionistas, de la construcción de una infraestructura que es objeto de explotación económica puede dar lugar a la concesión de ayudas de Estado (véase, en este sentido, la sentencia *Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, apartados 43 y 44).
- 43 No obstante, en el asunto principal, por una parte, consta que las vías de tráfico rodado de que se trata, en general, y sus carriles bus, en particular, no son objeto de ninguna explotación económica por autoridades públicas. En efecto, tal como se vio confirmado en la vista ante el Tribunal de Justicia, tanto por Eventech como por TfL, la utilización de tales vías y carriles bus es gratuita.
- 44 Cabe colegir de lo anterior que los poderes públicos no renuncian, en virtud de la política relativa a los carriles destinados a los autobuses, a ingresos que habrían podido percibir de no existir semejante política.
- 45 Por otra parte, procede recordar que la medida de que se trata en el asunto principal no se refiere a la financiación como tal de la construcción de los carriles bus, sino al acceso preferente a éstos. Debe añadirse que de la documentación de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende inequívocamente que dichos carriles no fueron construidos en beneficio de una empresa concreta ni de una categoría específica de empresas, como la de los taxis londinenses, o incluso los prestadores de servicios de autobús, y no han sido atribuidos a empresas después de su construcción, sino que fueron construidos como elementos de la red viaria londinense y, sobre todo, para facilitar el transporte público realizado mediante autobuses, con independencia de la cuestión de si la organización de este servicio público correspondía al sector público o al sector privado.
- 46 A la luz de estas consideraciones, la cuestión planteada por la argumentación de Eventech, tal como se resume en el apartado 35 de la presente sentencia, es, como señaló el Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones, la de determinar si, en circunstancias como las concurrentes en el asunto principal, los poderes públicos competentes están obligados, en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 1, a percibir de los usuarios que se benefician de un derecho de acceso preferente a una infraestructura pública la contrapartida del valor económico de un derecho de esta naturaleza.
- 47 Ahora bien, es preciso subrayar que esta cuestión no depende, como tal, del criterio de que se comprometan fondos estatales, sino que tiene por objeto determinar si cabe considerar que la política relativa a los carriles destinados a los autobuses —mediante la que TfL persigue el objetivo de garantizar un sistema de transporte seguro y eficaz, tal como prevé la normativa nacional— confiere a sus beneficiarios una ventaja económica a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, que se incardina en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado y el valor económico que representa debe estar a cargo de los beneficiarios.
- 48 A este respecto, tal como han alegado la Comisión Europea y el Órgano de Vigilancia de la AELC, debe considerarse que, cuando un Estado, con el fin de perseguir la realización de un objetivo previsto por la normativa de ese Estado, concede a los usuarios de una infraestructura pública que no se explota económicamente por las autoridades públicas un derecho de acceso preferente a la misma, no confiere necesariamente una ventaja económica a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

- 49 Además, procede subrayar que la identificación del objetivo perseguido corresponde exclusivamente, en principio, a las autoridades públicas nacionales competentes y que éstas han de disponer de un margen de apreciación con respecto tanto a la necesidad, para lograr el objetivo legalmente perseguido, de renunciar a ingresos potenciales como a la identificación de criterios de atribución adecuados que deben, no obstante, fijarse de antemano de manera transparente y no comportar ningún elemento discriminatorio.
- 50 En el asunto principal, consta que el derecho de acceso preferente consiste en la utilización de los carriles bus, que tal derecho representa un valor económico, que se concede por la autoridad competente en materia de tráfico, que de la legislación aplicable en materia de tráfico se desprende que el objetivo perseguido por la normativa controvertida es el de garantizar un sistema de transporte seguro y eficaz, que ni la red viaria de que se trata ni los carriles bus son explotados económicamente, que el criterio de atribución es el de prestar servicios de taxi en Londres, que este criterio ha sido fijado de antemano y de manera transparente y, por último, que todos los prestadores de esos servicios son tratados de igual manera.
- 51 En lo atinente a la existencia de un vínculo entre la realización del objetivo legal de garantizar un sistema de transporte seguro y eficaz y la renuncia, en virtud de la política relativa a los carriles destinados a los autobuses, a ingresos potenciales, tal como señaló acertadamente el Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, no cabe excluir que percibir de los taxis londinenses una contrapartida correspondiente al valor económico que representa su derecho de acceso a los carriles bus pueda comprometer, al menos parcialmente, la realización de dicho objetivo, dado que tal percepción podría disuadir a una parte de los taxis londinenses de utilizar esos carriles.
- 52 Además, habida cuenta de las características de los taxis londinenses, tal como se han expuesto en los apartados 4 a 11 de la presente sentencia, las autoridades nacionales competentes han podido considerar razonablemente que el acceso de esos taxis a los carriles bus incrementa la eficacia del sistema de transporte por carretera londinense y que, por tanto, el criterio de atribución del derecho en cuestión, a saber, el de prestar servicios de taxi en Londres, permite la realización del objetivo contemplado.
- 53 A la luz de las consideraciones anteriores, debe verificarse aún si el criterio de atribución del derecho de acceso empleado por la autoridad competente se aplica a los operadores económicos de que se trata de manera no discriminatoria. Ahora bien, tal como señaló el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, este examen coincide esencialmente con el de determinar si la política relativa a los carriles destinados a los autobuses confiere a los taxis londinenses una ventaja económica selectiva. Por consiguiente, procede abordar esta cuestión en el marco del examen de la existencia de una ventaja de ese tipo.
- 54 A este respecto, cabe recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 1, prohíbe las ayudas «[que favorezcan] a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas selectivas (sentencia Mediaset/Comisión, C-403/10 P, EU:C:2011:533, apartado 36).
- 55 A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el artículo 107 TFUE, apartado 1, requiere que se examine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen (sentencia Mediaset/Comisión, EU:C:2011:533, apartado 36).
- 56 Mediante la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente insta al Tribunal de Justicia, en sustancia, a apreciar, a efectos de constatar el eventual carácter selectivo de la ventaja concedida, si la medida en cuestión establece distinciones entre operadores que se encuentran, a la luz del objetivo perseguido, en una situación fáctica y jurídica comparable.

- 57 A este respecto, se ha de subrayar que la identificación de las respectivas situaciones de los taxis londinenses y de los VTC, así como la apreciación de la eventual comparabilidad de estas situaciones, es una cuestión que compete al tribunal remitente, que es el único que dispone de todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes.
- 58 No obstante, el Tribunal de Justicia, sobre la base de los elementos que figuran en la documentación de que dispone, puede aportar al tribunal remitente indicaciones útiles para la apreciación que incumbe efectuar a este último.
- 59 A este respecto, procede señalar, por una parte, que la identificación de la situación fáctica y jurídica de los taxis londinenses y de los VTC no puede limitarse a la que prevalece en el segmento de mercado en el que estas dos categorías de transportistas de pasajeros se encuentran en competencia directa, a saber, el segmento de la reserva previa. En efecto, no cabe dudar lícitamente de que el conjunto de los trayectos efectuados por los taxis londinenses y los VTC puede afectar a la seguridad y eficacia del sistema de transporte en la totalidad de las carreteras de Londres.
- 60 Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, en virtud de su estatuto jurídico, los taxis londinenses son los únicos que pueden ofrecer sus servicios, están sujetos a la obligación de hacerse cargo del pasajero, deben ser reconocibles y poder transportar a personas que se desplacen en silla de ruedas, y los taxistas deben facturar sus servicios mediante un taxímetro y tener conocimientos especialmente profundos de la ciudad de Londres.
- 61 De ello se infiere que los taxis londinenses y los VTC se encuentran en situaciones fácticas y jurídicas lo suficientemente distintas como para considerar que no son comparables y que, por tanto, la política relativa a los carriles destinados a los autobuses no confiere una ventaja económica selectiva a los taxis londinenses.
- 62 En estas circunstancias, no procede responder a la tercera parte de la segunda cuestión prejudicial.
- 63 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el hecho de autorizar, a efectos de crear un sistema de transporte seguro y eficaz, a los taxis londinenses a circular por los carriles bus establecidos en las vías públicas durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a dichos carriles, prohibiendo al mismo tiempo a los VTC circular por éstos, salvo para recoger y dejar a pasajeros que los hayan reservado previamente, no parece que implique que se comprometan fondos estatales ni que confiera a esos taxis una ventaja económica selectiva a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, lo que corresponde verificar no obstante al tribunal remitente.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 64 Mediante la tercera cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita esencialmente que se determine si el hecho de autorizar a los taxis londinenses a circular por los carriles bus establecidos en las vías públicas durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a dichos carriles, prohibiendo al mismo tiempo a los VTC circular por éstos, salvo para recoger y dejar a pasajeros que los hayan reservado previamente, puede incidir en los intercambios comerciales entre los Estados miembros a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 65 A este respecto, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a efectos de la calificación como ayuda de Estado de una medida nacional, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda de que se trate en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (sentencia Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartado 76 y jurisprudencia citada).

- 66 En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de determinadas empresas frente a la de otras empresas que compiten con éstas en los intercambios comerciales intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (véase, en este sentido, la sentencia Libert y otros, EU:C:2013:288, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 67 A este respecto, no es necesario que las empresas beneficiarias participen en los intercambios comerciales intracomunitarios. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a empresas, la actividad interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en el mercado del Estado miembro en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia Libert y otros, EU:C:2013:288, apartado 78 y jurisprudencia citada).
- 68 Por otro lado, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no existe un umbral o porcentaje por debajo del cual pueda considerarse que los intercambios entre Estados miembros no se ven afectados. En efecto, la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre Estados miembros (sentencia Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 81).
- 69 Por tanto, el requisito según el cual la ayuda debe poder afectar a los intercambios entre Estados miembros, no depende del carácter local o regional de los servicios de transporte prestados ni de la importancia del ámbito de actividad de que se trate (sentencia Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, EU:C:2003:415, apartado 82).
- 70 En el asunto principal, debe considerarse en particular que no cabe excluir que la política relativa a los carriles destinados a los autobuses tenga por efecto hacer menos atractiva la prestación de servicios por los VTC en Londres, con la consecuencia de que disminuyan las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en ese mercado, extremo que incumbe verificar al tribunal remitente.
- 71 De lo anterior se deduce que procede responder a la tercera cuestión prejudicial que no cabe excluir que el hecho de autorizar a los taxis londinenses a circular por los carriles bus establecidos en las vías públicas durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a dichos carriles, prohibiendo al mismo tiempo a los VTC circular por éstos, salvo para recoger y dejar a pasajeros que los hayan reservado previamente, pueda incidir en los intercambios comerciales entre los Estados miembros a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, extremo que incumbe verificar al tribunal remitente.

Costas

- 72 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

- 1) **El hecho de autorizar, a efectos de crear un sistema de transporte seguro y eficaz, a los taxis londinenses a circular por los carriles bus establecidos en las vías públicas durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a dichos carriles, prohibiendo al mismo tiempo a los vehículos de turismo con conductor circular por éstos, salvo para recoger y dejar a pasajeros que los hayan reservado previamente, no parece que implique**

que se comprometan fondos estatales ni que confiera a esos taxis una ventaja económica selectiva a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, lo que corresponde verificar no obstante al tribunal remitente.

- 2) No cabe excluir que el hecho de autorizar a los taxis londinenses a circular por los carriles bus establecidos en las vías públicas durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a dichos carriles, prohibiendo al mismo tiempo a los vehículos de turismo con conductor circular por éstos, salvo para recoger y dejar a pasajeros que los hayan reservado previamente, pueda incidir en los intercambios comerciales entre los Estados miembros a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, extremo que incumbe verificar al tribunal remitente.**

Firmas