

INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON UN REQUERIMIENTO DE CESE DE UN SERVICIO DE ENVÍOS EN VEHÍCULOS DE TURISMO.

Expediente: UM/001/21

PLENO

Presidenta

D^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep María Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 10 de febrero de 2021

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 4 de enero de 2021 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) el escrito de un operador de VTC, en el marco del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), por el que interpuso reclamación frente a un requerimiento de cese de la actividad de envíos en los vehículos de turismo dedicados a la actividad de VTC (requerimiento 27/11). La reclamación se puede resumir de este modo:

- Que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, impuso severas medidas de limitación de libertad de circulación de las personas, lo que dio lugar a que se desplomase la actividad e ingresos de la interesada, debiendo

realizarse un ERTE sobre la mayor parte de las plantillas. En cambio, el confinamiento de la población aumentó la demanda de servicios de “delivery”, relativos al transporte de pequeñas mercancías.

- Que, en el anterior contexto, la matriz de la reclamante, para salvaguardar los puestos de trabajo de sus empleados y los ingresos de sus colaboradores, anunció el lanzamiento de un servicio de envío de pequeñas mercancías en Madrid usando vehículos de turismo de Masa Máxima Autorizada (MMA) no superior a 2 toneladas, previendo utilizar los vehículos de sus colaboradores, empleados en la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), pues la mayoría se encontraban parados debido a la declaración de estado de alarma.
- Que el 8 de abril de 2020 la Subdirectora General de Transportes y Movilidad de la Comunidad de Madrid remitió a la matriz de la reclamante el requerimiento 08/04 de cese de publicación del servicio debido a que los artículos 119 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y 159 del Reglamento de dicha Ley sometían a autorización administrativa la intermediación en la contratación de transportes de mercancía por carretera.
- Que el 17 de abril de 2020 la matriz de la reclamante contestó al requerimiento señalando que la actividad no estaba sujeta a autorización al efectuarse en vehículos de MMA no superior a 2 toneladas. Además se reorganizó el servicio de modo que pasó a prestarse de forma directa por la reclamante, empresa filial de la que venía intermediando en el servicio, cesando de ese modo la intermediación. Ese mismo día la Subdirectora General contestó que la actividad de transporte de mercancías no puede efectuarse en vehículos de turismo.
- Que el 18 de abril de 2020 el Jefe de Área de Inspección de Transporte de la Comunidad de Madrid dirigió a la reclamante el requerimiento 18/04 de cese del servicio y de eliminación del mismo de la página web.
- Que tanto la matriz de la reclamante como la reclamante dieron respuesta, respectivamente, al último escrito de la Subdirectora (requerimiento 08/04) y al requerimiento 18/04.
- Que a dicho requerimiento 18/04 siguieron otros siete idénticos de cese de actividad, emitidos entre abril y noviembre de 2020, con posteriores incoaciones por desatención, con excepción del requerimiento 27/11, objeto de reclamación.

- Que los requerimientos 18/04 y 28/04 fueron objeto de recurso especial para la protección de los derechos fundamentales que se encuentra actualmente en tramitación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid.
- Que el requerimiento 27/11, objeto de reclamación, se fundamenta en que el transporte de pequeñas mercancías en vehículos de turismo de MMA no superior a 2 toneladas estaría prohibido por la normativa sectorial de transporte.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación, junto con un acuerdo de ampliación de plazo, a los fines del artículo 26 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Consideración previa

El presente informe se ciñe al objeto de la controversia expuesta por la reclamante. Dicha controversia puede resumirse en la distinta interpretación de la normativa sectorial de transporte al respecto de la posibilidad de la interesada de efectuar la actividad de transporte de pequeñas mercancías en vehículos de turismo autorizados para prestar la actividad de VTC. La autoridad competente considera que tales vehículos no son aptos para tal fin, además de cuestionar la autorización exigible. La interesada sostiene, por su parte, que los vehículos son adecuados a tal fin en tanto disponen de maletero. También sostiene que debido a sus características no les sería exigible autorización, a tenor de la normativa sectorial.

Así pues, la discrepancia, en los términos expuestos, versa sobre la aplicabilidad de la normativa sectorial de transporte a la actividad. En consonancia con ello, queda al margen de este informe tanto la eventual aplicación de otra normativa sectorial como implicaciones ajenas al ámbito de la unidad de mercado.

Asimismo, debe resaltarse la circunstancia, puesta de manifiesto por la reclamante, de que la controversia está pendiente de decisión judicial en el marco de sendos recursos especiales contencioso-administrativos que se tramitan en la actualidad ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

II.2) Régimen jurídico

Según lo recién indicado, el presente apartado sobre régimen jurídico se centra en la normativa sobre transporte, la cual es objeto de controversia a tenor de la reclamación, quedando al margen otra normativa sectorial.

El artículo 42 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), si bien dispone la sujeción de la actividad de transporte a autorización con carácter general, excluye en su apartado 2 determinados supuestos entre los que figura (letra b) la eventual exoneración por vía reglamentaria de *“quienes realicen exclusivamente otras formas de transporte que tengan una escasa incidencia en el mercado de transporte, en razón de la naturaleza de la mercancía transportada, de las cortas distancias recorridas o de la pequeña capacidad de carga de los vehículos en que se realicen”*.

En desarrollo de dicho artículo 42.2 LOTT, el artículo 33 del Reglamento de dicha Ley (ROTT), aprobado mediante Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, excluye de la obligación de obtener autorización el caso de transportes de mercancías *“realizados en vehículos cuya masa máxima autorizada no sea superior a 2 toneladas”*.

El artículo 63.1.b) de la LOTT distingue el transporte de viajeros y el de mercancías, refiriéndose este último a aquellos *“dedicados a realizar desplazamientos de mercancías, en vehículos construidos y acondicionados a tal fin”*. Al respecto de esto último, la misma Ley establece en su artículo 55 que vehículos con los que se efectúen los transportes *“y, en su caso, las cargas transportadas en los mismos, deberán cumplir las condiciones técnicas que resulten exigibles según la legislación industrial, de circulación y seguridad reguladora de dichas materias”*.

Por lo que se refiere a las características de los vehículos habitualmente dedicados a la actividad de VTC, el artículo 181 ROTT, los describe en los siguientes términos: *“Los vehículos a los que hayan de estar referidas las autorizaciones de arrendamiento con conductor, no tendrán una capacidad superior a 9 plazas, incluida la del conductor, y deberán reunir, sin perjuicio de cualesquiera otras que supongan una mejora de sus condiciones, las siguientes características: a) Motor con una potencia igual o superior a 12 caballos de vapor fiscales (CVF). b) Longitud mínima exterior, medida de extremo a extremo del vehículo, igual o superior a 4,60 metros [...]”*.

Los vehículos de turismo se definen del siguiente modo en el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos: *“Automóvil destinado al transporte de personas que tenga, por lo menos, cuatro ruedas y que tenga, además del asiento del conductor, ocho plazas como máximo”*.

Finalmente, el artículo 119 LOTT establece la exigencia de autorización de transporte para la actividad de intermediación: *“Quienes pretendan intermediar en la contratación de transportes de mercancías por carretera, ya sea en concepto de agencia de transporte, transitario, almacenista-distribuidor,*

operador logístico o cualquier otro, deberán obtener una autorización de operador de transporte.”

II.3) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

II.3.1) Actuación objeto de reclamación y alegaciones del reclamante

El requerimiento 27/11 objeto de reclamación su fundamenta en que los vehículos empleados por la reclamante no son aptos para efectuar la actividad de transporte, además de que el operador dispone únicamente de autorización de transporte de viajeros. Se puede sintetizar de este modo:

- Que la reclamante es titular de una autorización de transporte de viajeros en vehículos de turismo (VTC), no así de mercancías.
- Que, según el artículo 63.1.b) de la LOTT, los transportes de mercancías se llevan a cabo en vehículos “construidos y acondicionados a tal fin”. A tenor del artículo 55 de la misma Ley *“los vehículos con los que se realicen transportes públicos deberán cumplir las condiciones técnicas que resulten exigibles según la legislación industrial, de circulación y seguridad reguladoras de dichas materias”*.
- Que, al haberse constatado que se trata de una empresa habilitada para el transporte de viajeros y que los vehículos de turismo no son vehículos construidos y acondicionados para la realización del transporte de mercancías por carretera, se le requiere para que cese el servicio y elimine cualquier alusión al mismo en su página web, a lo cual se añade que el incumplimiento será considerado falta muy grave.

Al respecto de tales consideraciones, el reclamante alega, en resumen, que los vehículos que emplea permiten el transporte de mercancías y que, al tener una MMA inferior a 2 toneladas, la actividad no requiere autorización. Las alegaciones se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Que la normativa sobre transporte terrestre no establece ninguna limitación al uso de vehículos adscritos a la actividad de VTC para el transporte de pequeñas mercancías:
 - Que del requerimiento se deduce que un vehículo habilitado para el transporte de personas no lo está para transportar pequeñas mercancías, ni siquiera en el habitáculo específicamente diseñado al efecto por el fabricante (maletero).

- Que de las definiciones de la Ley no resulta el carácter prohibitivo que les asigna la autoridad competente.
 - Que a tenor del artículo 33.2.d) ROTT no será necesaria la previa obtención de autorización para el transporte de mercancías realizado en vehículos cuya masa máxima autorizada no sea superior a 2 toneladas.
 - Que el artículo 99.2 de la LOTT establece que los vehículos amparados en una autorización de transporte de viajeros podrán transportar objetos o encargos distintos de los equipajes de los viajeros cuando resulte compatible con las características del vehículo y no implique molestias o inconvenientes injustificados para los viajeros.
 - Que el régimen sancionador de la LOTT no tipifica la conducta consistente en prestar el servicio de transporte de pequeñas mercancías en VTC.
2. Que la normativa sobre circulación de vehículos a motor tampoco establece limitaciones a dicha actividad de envíos en vehículos de VTC.
 3. Que tampoco se encontraría ninguna limitación en la normativa de vehículos, más allá de las definiciones que cita el requerimiento.
 4. Que la jurisprudencia admite pacíficamente la utilización de vehículos de turismo en el transporte de mercancías sin que sea necesaria la autorización administrativa para el caso de vehículos de una MMA no superior a dos toneladas¹.
 5. Que la medida sería discriminatoria al no exigirse autorización a otros operadores económicos que prestan el servicio de transporte de pequeñas mercancías en vehículos de MMA no superior a 2 toneladas.

II.3.2) Consideraciones a la luz de la LGUM

En materia de acceso y ejercicio a las actividades económicas, el artículo 16 de la LGUM parte de un principio general de libre iniciativa económica: *“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional*

¹ Se citan al respecto las sentencias de la Sala de lo Social del TS de 23 de noviembre de 1998; de la Sala de lo C-A del TSJ de Cataluña de 20 de julio de 2000; de la Sala de lo Social del TS de 18 de octubre de 2006; de la Sala de lo C-A del TSJ de la Región de Murcia de 23 de febrero de 2007; y de la Sala de lo Civil de la AP de Pontevedra de 25 de junio de 2015.

y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”.

Así pues, la libre iniciativa económica, que supone el libre acceso y ejercicio de la actividad, solo podrá limitarse, de forma excepcional, cuando exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique, y cuando la limitación sea adecuada a dicha razón de interés general y sea asimismo la menos restrictiva posible, según el artículo 5 de la LGUM:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Las razones imperiosas de interés general están previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en los siguientes términos: “*«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.*

Para el ámbito autorizatorio, el principio de necesidad y proporcionalidad figura en el artículo 17 LGUM, sobre títulos habilitantes para el acceso a una actividad. Dicho artículo permite considerar necesario y proporcionado un régimen autorizatorio vinculado, en esencia, a razones imperiosas de interés general de orden público, seguridad o salud públicas, así como protección del medio ambiente: “*a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración*

responsable o de una comunicación”. El mismo artículo admite la procedencia del régimen autorizatorio en determinados casos de utilización de dominio público o de existencia de operadores sometidos a tarifas reguladas: “*c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado*”.

A lo anterior debe añadirse que, a tenor de la definición contenida en la letra f) del anexo de la LGUM, se entiende por autorización todo acto previo al acceso a una actividad económica, ya sea expreso o tácito (“*f) Autorización, licencia o habilitación: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio*”).

Por otro lado, a tenor del artículo 9 de la Ley las autoridades competentes deberán garantizar que respetan los principios de la LGUM en todas sus actuaciones, lo que incluiría el presente requerimiento de cese de actividad, lo cual constituye el mayor límite posible a la misma:

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

En el presente supuesto la discrepancia versa sobre los requisitos para el acceso a la actividad que serían exigibles al operador a tenor del requerimiento objeto de reclamación. En síntesis, la Comunidad de Madrid considera que la actividad de transporte de pequeñas mercancías requeriría disponer tanto de vehículos adecuados como de la oportuna autorización. En cambio, el requerimiento no alude a la necesidad de autorización para la intermediación en la actividad de transporte, a diferencia de otros anteriores, lo cual obedecería a la

reorganización del servicio efectuada por el operador². A ello opone el reclamante que los vehículos de que dispone permiten el transporte de pequeños objetos en el habitáculo diseñado por el fabricante a tal fin (el maletero), además de negar la exigibilidad de autorización debido a que el transporte se efectúa en vehículos de MMA inferior a dos toneladas. Se analizan las objeciones de la Comunidad de Madrid desde la perspectiva de la LGUM:

- Sobre la exigencia de autorización

La autoridad competente señala en su requerimiento que la reclamante “*se trata de una empresa habilitada para realizar el transporte de viajeros, no así de mercancías*”. Tan escueto razonamiento admite una doble interpretación. De un lado, podría estarse señalando que el transporte de pequeña paquetería exigiría una autorización sectorial específica. De otro lado, podría estar afirmando que las autorizaciones de VTC, si bien permiten a su titular el ejercicio de dicha actividad en los vehículos adscritos a tal fin, impiden el uso de los vehículos para finalidades distintas de las previstas en la autorización.

El examen sobre la exigencia de autorización debe efectuarse a la vista de la interpretación de la normativa sectorial que resulte más conforme con los principios de la LGUM. Así resulta de la doctrina del Tribunal Supremo expuesta, entre otras, en la STS de 4 de junio de 2018 (recurso 438/2017), a tenor de la cual la LGUM opera como una norma transversal bajo la cual ha de analizarse la normativa de transporte:

En el presente asunto, la invocación como parámetro de legalidad de la LGUM tiene un especial interés por el carácter transversal de la misma. En efecto, no puede aducirse su desplazamiento por razón del criterio norma general *versus* norma especial -que lo sería la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres- puesto que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado tiene como finalidad específica y expresamente declarada precisamente la de incidir en la interpretación y aplicación de las normas sectoriales sobre las que se proyecta, efecto transversal sin el cual en puridad carecería de eficacia normativa. Así, en el preámbulo de la Ley se dice taxativamente que «todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta Ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía». De nuevo hay que reiterar que otra cosa es el preciso efecto de la misma sobre una concreta regulación sectorial, pero

² Dicha reorganización consistió, según expone el escrito de reclamación, en que el servicio pasó a prestarse por la sociedad del grupo que dispone de vehículos en propiedad y conductores contratados, sin intermediación.

está fuera de duda la aplicabilidad de la LGUM al presente litigio en el sentido de que es preciso examinar las alegaciones de ilegalidad del Real Decreto impugnado basadas en la supuesta vulneración de dicha Ley.

De entrada, la normativa sectorial excluye la necesidad de autorización en vehículos de MMA inferior a 2 toneladas, que serían los empleados a tenor de los hechos expuestos por el operador. Ello llevaría, en un primer análisis, a excluir la exigencia específica de autorización para la actividad de transporte de mercancías en los términos descritos por la reclamación, al efectuarse en vehículos con una MMA no superior a 2 toneladas. Quedaría por examinar, la otra posible interpretación del requerimiento, consistente en que, al disponer la interesada de autorización para el transporte de viajeros, deberá limitar en tal sentido su actividad, sin que pueda llevar a cabo el transporte de pequeñas mercancías en los vehículos habitualmente empleados para transportar viajeros.

Según se ha expuesto, la LGUM parte del libre acceso y ejercicio de las actividades económicas, de modo que toda limitación a tales derechos deberá ser necesaria y proporcionada. Así lo señaló, con cita de otras anteriores, la referida STS de 29 de septiembre de 2020 (recurso 317/219), a tenor de la cual toda limitación debe resultar necesaria y proporcionada, además de ser la menos restrictiva de entre todas las posibles:

También señalábamos que "(...) las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse han de ser proporcionados y lo menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica (artículo 5.2 LGUM)" y precisábamos: "(...) si no está justificada la existencia de una razón imperiosa de interés general ni, por tanto, la necesidad de la medida (artículo 5.1 LGUM), es obligado concluir que resulta también vulnerada la exigencia de proporcionalidad (artículo 5.2 LGUM), pues la proporcionalidad que exige el precepto viene referida precisamente a aquella la razón imperiosa de interés general que no ha sido justificada. Ello hace innecesario que entremos a examinar si, en caso de que hubiese quedado justificada la razón imperiosa de interés general, la Administración podría haber establecido otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica".

En primer lugar, a juicio de esta Comisión, el requerimiento de cese carece de motivación suficiente respecto de la exigencia de autorización, a tenor de la normativa sectorial, desde la perspectiva de la LGUM. Se limita a señalar que el operador dispone de autorización para el transporte de viajeros “no así de mercancías”, pero no aclara las razones por las que tal autorización “de mercancías” sería necesaria. Ni tampoco aclara las razones imperiosas de interés general que exigirían ceñir el uso de un vehículo a los términos de la autorización a la que está adscrito (VTC), sin que pueda emplearse a otros fines que sean compatibles con sus características, como sucedería en este caso.

La necesidad de motivación ha sido señalada por el Tribunal Supremo en sentencias recientes en materia de unidad de mercado, como la STS de 28 de septiembre de 2020 (recurso 317/2019):

En efecto, antes hemos recordado que la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y que, en línea con ello, la LGUM consagra como regla general la libre iniciativa económica, aunque excepcionalmente permita su válida limitación cuando se cumplan las exigencias que establece. Así, en primer lugar, se exige una motivación suficiente que justifique la necesidad de la limitación, que deberá sustentarse en la concurrencia de alguna de las razones imperiosas de interés general a las que hemos aludido con anterioridad; y, en segundo lugar, se exige que las concretas medidas limitativas que se pretendan establecer sean adecuadas y proporcionadas.

Esta Comisión no considera que el cese de la actividad esté justificado en alguna de las razones imperiosas de interés general previstas en la LGUM. Ello determinaría la falta de necesidad de la medida en cuestión. En particular, en tanto el transporte se llevaría a cabo en el maletero no afectaría a la seguridad pública en su vertiente de seguridad vial. Tampoco se observa que afecte de modo relevante a alguna otra de las razones previstas en la LGUM, ni la autoridad competente ha basado su requerimiento de cese en alguno de tales motivos específicos.

Por otro lado, la medida resulta de modo obvio desproporcionada, pues se insta al cese de actividad, lo cual es la máxima restricción posible. Para el eventual caso de que la autoridad competente justifique la medida en alguna razón de interés general, debería justificar que no resulta posible adoptar otra menos restrictiva.

Las anteriores consideraciones se efectúan sobre la base de que el operador esté prestando el servicio con medios propios. En caso de que esté operando con vehículos ajenos, de conformidad con el citado artículo 119 LOTT, sería precisa la oportuna autorización para la intermediación en la contratación de transportes de mercancías por carretera.

En definitiva, a salvo de las explicaciones que pueda proporcionar la autoridad competente en su resolución, esta Comisión considera que la actividad descrita no estaría sujeta a autorización según la normativa sectorial de transporte sin que, desde la perspectiva de la LGUM, la circunstancia de que disponga de autorización de transporte de viajeros impida el uso de los correspondientes vehículos para el transporte de pequeñas mercancías.

- Sobre los vehículos empleados

En cierto modo conectado con lo anterior, el requerimiento sostiene, con base en el artículo 63.1.b) de la LOTT, que los vehículos de turismo no están “*construidos y acondicionados*” para transportar mercancías³. Añade que el artículo 55 de la misma Ley exige que los vehículos cumplan las condiciones que en cada caso sean exigibles y, de conformidad con el Reglamento General de Vehículos, los adscritos a autorizaciones de VTC serían turismos, cuya finalidad es el transporte de personas⁴. En definitiva, los vehículos de turismo no serían aptos para la actividad de transporte de pequeñas mercancías.

También este análisis debe efectuarse, según lo expuesto, en los términos que resulten más conformes con la LGUM. Así, ha de examinarse si la justificación de la autoridad competente, consistente en la falta de adecuación de los vehículos al transporte de mercancías, resulta conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en la LGUM.

Por lo que respecta a la necesidad de la limitación, el requerimiento hace referencia al artículo 55 LOTT, el cual justifica las exigencias a los vehículos en motivos de “seguridad”, la cual constituye una razón imperiosa de interés general. Así pues, cabe inferir que la autoridad competente considera que los vehículos de turismo, en tanto están concebidos para el transporte de personas, no serían seguros para el transporte de mercancías.

Al respecto debe señalarse que los vehículos habitualmente dedicados a la actividad de VTC, que son los empleados para el servicio de envíos, han de tener una cierta dimensión y potencia, a tenor del ROTT⁵. Dichas características están concebidas para asegurar la correcta prestación del servicio de transporte de viajeros. Sin perjuicio de ello, tales turismos, de modo notorio, disponen de un maletero, que constituye un compartimento de carga. En vista de ello, a juicio de

³ Artículo 63.1.b) LOTT, relativo a la calificación del transporte como de mercancías “*cuando estén dedicados a realizar desplazamientos de mercancías, en vehículos construidos y acondicionados para tal fin*”.

⁴ Artículo 55, citado: “*Los vehículos con los que se realicen los transportes públicos deberán cumplir las condiciones técnicas que resulten exigibles según la legislación industrial, de circulación y seguridad reguladoras de dichas materias*”.

⁵ En síntesis, artículo 181 ROTT: “*Los vehículos a los que hayan de estar referidas las autorizaciones de arrendamiento con conductor, no tendrán una capacidad superior a 9 plazas, incluida la del conductor, y deberán reunir, sin perjuicio de cualesquiera otras que supongan una mejora de sus condiciones, las siguientes características:*

a) *Motor con una potencia igual o superior a 12 caballos de vapor fiscales (CVF).*

b) *Longitud mínima exterior, medida de extremo a extremo del vehículo, igual o superior a 4,60 metros.*”

esta Comisión, el servicio de paquetería se prestaría con la adecuada seguridad para el conductor. Más allá de que el servicio no parezca comprometer la seguridad pública, la autoridad competente no ha señalado la existencia de alguna otra razón imperiosa de interés general por la que, a su juicio, el vehículo de turismo habitualmente dedicado a la actividad de VTC no sería apto para el transporte de pequeñas mercancías en el maletero.

Por otro lado, la interpretación de la normativa sectorial que lleva a cabo la autoridad competente no parece tampoco proporcionada. Así, un vehículo apto para el transporte de personas puede considerarse adecuado para el transporte de pequeñas mercancías siempre y cuando ello se lleve a cabo en el compartimento destinado a tal fin.

III. CONCLUSIONES

Esta Comisión considera que el requerimiento de cese de la actividad de transporte de pequeñas mercancías en el maletero de turismos de menos de 2 toneladas de Masa Máxima Autorizada (MMA), empleados habitualmente para la actividad de VTC, podría ser innecesario y desproporcionado.

De un lado, la normativa sectorial de transporte excluye la autorización para el transporte de pequeñas mercancías en vehículos de MMA no superior a 2 toneladas. Por otro lado, la interpretación de que los vehículos adscritos a la actividad de VTC deban emplearse exclusivamente para el transporte de viajeros, sin que puedan efectuar el transporte de pequeñas mercancías, no sería conforme con la LGUM, al considerarse innecesaria y desproporcionada. Asimismo, el uso del compartimento específico de carga de los vehículos de turismo permitiría realizar la actividad con seguridad, de modo que tales vehículos serían adecuados a los fines del transporte descrito.