DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2023/1228 DE LA COMISIÓN

de 7 de junio de 2023

sobre la aplicabilidad del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a la adjudicación de contratos para la actividad relacionada con los servicios de paquetería urgente en Lituania

[notificada con el número C(2023) 3641]

(El texto en lengua lituana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Vista la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE ([1]), y en particular su artículo 35, apartado 3,

Previa consulta al Comité consultivo de contratos públicos,

Considerando lo siguiente:

1. **HECHOS**

(1) Las medidas previstas en la presente Decisión se ajustan al dictamen del Comité Consultivo para los Contratos Públicos.

(2) El 6 de enero de 2023, Lietuvos paštas, AB («el solicitante») presentó una solicitud a la Comisión con arreglo al artículo 35, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE («la solicitud»). La solicitud cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 1, apartado 1, y en el anexo I de la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1804 de la Comisión ([2]).

(3) El solicitante. es un proveedor de servicios postales en Lituania y una entidad adjudicadora en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE. El solicitante es la única entidad adjudicadora en Lituania que presta servicios postales en el sentido del artículo 13, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/25/UE. La solicitud se refiere a determinados servicios postales, contemplados en el artículo 13, apartado 1, letra a), de la Directiva 2014/25/UE, prestados por el solicitante en el territorio de Lituania, en particular los servicios de paquetería urgente ([3]). Los servicios de paquetería ordinarios no son objeto de la solicitud. El solicitante presta servicios de paquetería urgente con la marca «LP Express», que incluyen la entrega de paquetes desde un punto de recogida (por ejemplo, el domicilio de los clientes, el centro de negocios, una taquilla automática de recogida de paquetes) hasta un punto de entrega especificado por el cliente (domicilio, oficina, oficina de correos o taquilla automática de recogida de paquetes) ([4]).

(4) La solicitud no contenía una posición motivada y justificada adoptada por una autoridad nacional independiente competente en relación con la actividad de que se trata, que analizara rigurosamente las condiciones de aplicabilidad del artículo 34, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE a la actividad en cuestión, de conformidad con los apartados 2 y 3 de dicho artículo. Con arreglo al anexo IV, punto 1, letra a), de la Directiva 2014/25/UE, dado que no puede suponerse el libre acceso al mercado sobre la base del artículo 34, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva, la Comisión debe adoptar una Decisión de Ejecución con respecto a la solicitud en un plazo de ciento cinco días hábiles.

([1]) DO L 94 de 28.3.2014, p. 243.

([2]) Decisión de Ejecución (UE) 2016/1804 de la Comisión, de 10 de octubre de 2016, sobre las modalidades de aplicación de los artículos 34 y 35 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (DO L 275 de 12.10.2016, p. 39).

([3]) Solicitud, apartado 6.

([4]) Solicitud, apartado 6.

(5) A raíz de una petición de la Comisión fechada el 13 de febrero de 2023, el solicitante presentó información adicional el 20 de febrero de 2023. El 23 de febrero de 2023, la Comisión presentó una solicitud de información adicional al solicitante. El mismo día, la Comisión envió una solicitud de información a las autoridades lituanas. El solicitante presentó información adicional el 9 de marzo de 2023 y las autoridades lituanas respondieron a la solicitud de información el 14 de marzo de 2023.

2. **MARCO JURÍDICO**

(6) La Directiva 2014/25/UE se aplica a la adjudicación de contratos para el ejercicio de las actividades relacionadas con los servicios postales a que se refiere el artículo 13, apartado 2, letra b), de dicha Directiva.

(7) Según lo dispuesto en el artículo 34, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE, esta no se aplicará a los contratos destinados a hacer posible la prestación de una actividad contemplada en ella, siempre que, en el Estado miembro en que se efectúe dicha actividad, esta esté sometida directamente a la competencia en mercados cuyo acceso no esté limitado.

(8) La exposición directa a la competencia debe evaluarse con arreglo a criterios objetivos, tomando en consideración las características específicas del sector afectado. Sin embargo, esta evaluación se ve limitada por la brevedad de los plazos aplicables y por la necesidad de basarse en la información de que dispone la Comisión. Dicha información procede de fuentes ya existentes o de la información obtenida en el contexto de la solicitud con arreglo al artículo 35 de la Directiva 2014/25/UE y no puede complementarse con métodos que requieren más tiempo, en particular, entre otras cosas, consultas públicas dirigidas a los operadores económicos afectados.

(9) La sujeción directa a la competencia en un determinado mercado debe evaluarse con arreglo a varios criterios, ninguno de los cuales es determinante por sí mismo.

(10) A fin de evaluar si las actividades pertinentes están expuestas de manera directa a la competencia en los mercados objeto de la presente Decisión, deben tenerse en cuenta la cuota de mercado de los principales operadores y el número de operadores.

3. **EVALUACIÓN**

(11) El objetivo de la presente Decisión es determinar si las actividades a las que se refiere la solicitud están sometidas (en mercados cuyo acceso no esté limitado a efectos del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE) a un nivel de competencia tal que garantice que, incluso en ausencia de la disciplina introducida por las disposiciones pormenorizadas que establece en materia de contratación pública la Directiva 2014/25/UE, la contratación pública para el ejercicio de la actividad considerada se realice de forma transparente y no discriminatoria y sobre la base de unos criterios que permitan a los compradores encontrar la solución que, en conjunto, sea más ventajosa desde el punto de vista económico.

(12) La presente Decisión se basa en la situación de hecho y de derecho en enero de 2023 y en la información presentada por el solicitante, las autoridades de Lituania y la información disponible públicamente. Podrá ser revisada si, como consecuencia de cambios significativos en la situación de hecho o de derecho, dejan de cumplirse las condiciones de aplicabilidad del artículo 34, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE.

3.1. Acceso no limitado al mercado

(13) Se considera que el acceso a un mercado no está limitado cuando el Estado miembro en cuestión ha incorporado a su legislación nacional y aplicado los actos jurídicos pertinentes de la Unión que liberalizan un sector concreto o parte de este. Esos actos jurídicos se enumeran en el anexo III de la Directiva 2014/25/UE, la cual incluye, en lo relativo a los servicios postales, la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ([5]).

([5]) Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio (DO L 15 de 21.1.1998, p. 14).

(14) Como ha confirmado Lituania ([6]), y sobre la base de la información de que dispone la Comisión, Lituania ha transpuesto ([7]) y aplica la Directiva 97/67/CE. Por consiguiente, se considera que el acceso al mercado de referencia no está limitado, de conformidad con el artículo 34, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE.

3.2. Evaluación de la competencia

3.2.1. Definición del mercado del producto de referencia

(15) Según el solicitante, los mercados de productos de referencia podrían segmentarse del siguiente modo: a) servicios nacionales de entrega urgente (mensajería); y b) servicios internacionales (salientes y entrantes) de entrega urgente (mensajería) ([8]).

(16) En decisiones anteriores ([9]), la Comisión ha mantenido que el mercado de la distribución de correo puede segmentarse en servicios de correo rápido y estándar (también denominado «ordinario»). Esta segmentación atiende al hecho de que los servicios urgentes son más rápidos y fiables que los servicios ordinarios, que cada uno de ellos exige una infraestructura diferente, y que los servicios urgentes comprenden características de servicio con valor añadido —como los servicios de seguimiento y localización— y, por lo general, también son más onerosos.

(17) La Comisión también estableció en una decisión anterior ([10]) una distinción entre servicios de paquetería nacionales e internacionales. La Comisión consideró que los servicios de paquetería nacionales son prestados por empresas que explotan redes nacionales de distribución, mientras que la paquetería internacional consiste en la recogida de paquetes para su transporte y entrega en el extranjero.

(18) El solicitante considera que los mercados del producto de referencia para los servicios de paquetería urgente corresponden a los dos tipos de servicios postales en relación con los paquetes cubiertos por la solicitud, y establecidos en las letras a) y b) del considerando 15. Este enfoque se ajusta a la práctica seguida con anterioridad por la Comisión.

(19) En algunos casos podrían contemplarse definiciones más estrictas de los mercados [por ejemplo, servicios nacionales de paquetería urgente de consumidor a consumidor/empresa (C2X) y servicios nacionales de paquetería urgente de empresa a consumidor/empresa (B2X)]. No obstante, la definición precisa del mercado de referencia puede dejarse abierta a efectos de la presente Decisión. El resultado del análisis se mantiene inalterado tanto si se basa en una definición restringida como en una definición más amplia ([11]).

([6]) Respuesta de las autoridades lituanas a la solicitud de información de 14 de marzo de 2023.

([7]) Ley Postal de la República de Lituania, de 15 de abril de 1999, n.º VIII-1141. Nueva versión de la Ley a partir del 1 de enero de 2013: n.º XI-2379 de 8 de noviembre de 2012, *Boletín Oficial* 2012, n.º 135-6867 (22 de noviembre de 2012).

([8]) Solicitud, apartados 33 y 39.

([9]) Decisión de Ejecución (UE) 2020/737 de la Comisión, de 27 de mayo de 2020, sobre la aplicabilidad del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a los contratos adjudicados para las actividades relacionadas con la prestación de determinados servicios postales en Dinamarca (DO L 172 de 3.6.2020, p. 23), Decisión de Ejecución (UE) 2019/1204 de la Comisión, de 12 de julio de 2019, relativa a la aplicabilidad de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a los contratos adjudicados para determinadas actividades relacionadas con la prestación de determinados servicios postales y otros servicios distintos de los servicios postales en Croacia (DO L 189 de 15.7.2019, p. 75). Decisión de Ejecución 2013/154/UE de la Comisión, de 22 de marzo de 2013, por la que se exime a algunos servicios del sector postal de Hungría de la aplicación de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO L 86 de 26.3.2013, p. 22). Véase asimismo la Decisión 90/456/CEE de la Comisión, de 1 de agosto de 1990, relativa a la prestación en España de servicios de correo rápido internacional (DO L 233 de 28.8.1990, p. 19) y COMP/M.5152, de 21 de abril de 2009 — Posten AB/Post Danmark A/S; Decisión de la Comisión de 30 de enero de 2013 en el asunto COMP/M.6570 — UPS/TNT Express.

([10]) Decisión de Ejecución (UE) 2020/737 de la Comisión, de 27 de mayo de 2020, sobre la aplicabilidad del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a los contratos adjudicados para las actividades relacionadas con la prestación de determinados servicios postales en Dinamarca (DO L 172 de 3.6.2020, p. 23), Decisión de Ejecución (UE) 2019/1204 de la Comisión, de 12 de julio de 2019, relativa a la aplicabilidad de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a los contratos adjudicados para determinadas actividades relacionadas con la prestación de determinados servicios postales y otros servicios distintos de los servicios postales en Croacia (DO L 189 de 15.7.2019, p. 75). Véase también el asunto COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, de 21.4.2009, apartado 54.

([11]) Véase a este respecto el anexo 16 de la solicitud, en el que el solicitante proporciona estimaciones de su cuota de mercado y de las de sus principales competidores, con respecto a definiciones de mercado más estrictas.

3.2.2. Definición del mercado geográfico de referencia

(20) Según el solicitante, el mercado geográfico de referencia tanto para los servicios nacionales de entrega urgente como para los servicios internacionales de entrega urgente debe definirse como nacional, que comprende el territorio de la República de Lituania ([12]).

(21) Por lo que respecta al mercado geográfico, en su práctica anterior ([13]), la Comisión consideró que los mercados de paquetería urgente, independientemente de que sean nacionales o internacionales, son de ámbito nacional. La posición del solicitante está en consonancia con la práctica de la Comisión.

(22) El solicitante presta servicios de paquetería nacionales e internacionales en Lituania.

(23) A falta de indicación de un ámbito de aplicación distinto del mercado geográfico, a efectos de la evaluación con arreglo a la presente Decisión y sin perjuicio de lo dispuesto en el Derecho de competencia, puede considerarse que el ámbito geográfico de los servicios de paquetería urgente, tanto nacionales como internacionales, corresponde al territorio de Lituania.

3.2.3. Análisis del mercado

3.2.3.1. Servicios nacionales de paquetería urgente

(24) En Lituania hay alrededor de sesenta proveedores de servicios de paquetería urgente ([14]). Según la información presentada por el solicitante, hay cuatro proveedores de servicios postales que poseen más del 10 % en el mercado de los servicios nacionales de paquetería urgente ([15]). Según la información disponible, la cuota de mercado del solicitante en este segmento del mercado fue del [20-25] % durante el período comprendido entre 2019 y 2021, tanto en términos de valor como de volumen ([16]).

(25) Las cuotas de mercado de los competidores del solicitante son mayores o comparables a las del solicitante. Las cuotas de mercado de los principales competidores, tanto en términos de valor como de volumen ([17]) para el período comprendido entre 2019 y 2021, son las siguientes: DPD Lietuva [30-35] %, Venipak Lietuva [15-20] % y Omniva LT [10-15] %;

(26) Incluso si se definen los mercados de productos alternativos [es decir, servicios nacionales de paquetería urgente C2X) y servicios nacionales de paquetería urgente (B2X)], la situación competitiva permanece inalterada. Por lo tanto, en lo que respecta a los servicios nacionales de paquetería urgente (C2X), el primer operador del mercado en este segmento, Omniva LT, tuvo una cuota del [35-40] % durante el período comprendido entre 2019 y 2021, tanto en términos de valor como de volumen. Omniva LT ocupa la posición de liderazgo en este segmento del mercado. La cuota del solicitante fue del [30-35] % para el período comprendido entre 2019 y 2021, tanto en términos de valor como de volumen. DPD Lietuva tuvo una cuota del [15-20] % y Venipak Lietuva tuvo una cuota del [5-10] %. En cuanto a los servicios nacionales de paquetería urgente (B2X), hay cuatro proveedores de servicios postales que poseen más del 10 % en este segmento. Según la información disponible, la cuota de mercado del solicitante en este segmento del mercado fue del [15-20] % durante el período comprendido entre 2019 y 2021, tanto en términos de valor como de volumen. Las cuotas de mercado de los competidores del solicitante son mayores o comparables a las del solicitante. Las cuotas de mercado de los principales competidores, tanto en términos de valor como de volumen para el período comprendido entre 2019 y 2021, son las siguientes: DPD Lietuva [35-40] %, Venipak Lietuva [25-30] % y Omniva LT [10-15] % por volumen ([18]).

([12]) Solicitud, apartado 56.

([13]) Decisión de Ejecución (UE) 2019/1204 de la Comisión, de 12 de julio de 2019, relativa a la aplicabilidad de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a los contratos adjudicados para determinadas actividades relacionadas con la prestación de determinados servicios postales y otros servicios distintos de los servicios postales en Croacia (DO L 189 de 15.7.2019, p. 75). Véase también el asunto COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, de 21.4.2009, apartados 66 y 74.

([14]) Información basada en el conocimiento del mercado del solicitante, teniendo también en cuenta la evaluación del número de proveedores de servicios postales indicado en el informe de la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones de la República de Lituania (RTT). En su respuesta de 14 de marzo de 2023, las autoridades lituanas confirmaron que hay un gran número de operadores nacionales de servicios de paquetería urgente activos en Lituania.

([15]) Véase a este respecto el anexo 16 de la solicitud, en el que el solicitante proporciona estimaciones de su cuota de mercado y de las de sus principales competidores, con respecto a definiciones de mercado más estrictas.

([16]) Ibídem.

([17]) Ibídem.

([18]) Ibídem.

(27) Según la información presentada por el solicitante ([19]), no hay barreras normativas a la entrada en el mercado de provisión de servicios nacionales de paquetería urgente. La realización de actividades postales no requiere autorización formal alguna de las instituciones estatales. Según la información presentada por el solicitante ([20]), y como confirma la información presentada por las autoridades lituanas ([21]), la única obligación para el proveedor es notificar a la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones de la República de Lituania (RRT) el inicio de la prestación de servicios y cumplir los requisitos establecidos para el proveedor de servicios postales ([22]).

(28) Además, la Comisión señala, sobre la base de la información presentada por el solicitante, que algunos competidores ampliaron sus servicios mediante la introducción de una infraestructura de taquillas automáticas de recogida de paquetes. Además, todos los principales competidores están planificando nuevas inversiones y la expansión de la infraestructura de taquillas automáticas de recogida de paquetes ([23]). Según la información publicada por la RRT, las taquillas automáticas están ganando popularidad en general y ahora son uno de los dos puntos de entrega más populares. La entrega por mensajeros representa entre el 50 y el 60 %, la entrega en taquillas automáticas entre el 35 y el 46 %, mientras que la entrega en oficinas de correos solo representa alrededor del 2 % de la entrega total de paquetes en Lituania ([24]). A este respecto, aunque el solicitante explota una red de oficinas de correos, de la que no disponen otros proveedores de servicios de mensajería, no puede considerarse un factor que confiera una ventaja competitiva significativa al solicitante frente a sus competidores en este segmento del mercado.

(29) A efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio del Derecho de competencia, los factores mencionados en los considerandos 24, 25, 26, 27 y 28 deben considerarse una indicación de exposición a la competencia de esta actividad en Lituania. Por consiguiente, dado que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE, habría que disponer que dicha Directiva no se aplica a los contratos destinados a hacer posible el ejercicio de esta actividad en Lituania.

3.2.3.2. Servicios internacionales de paquetería urgente

(30) Existen importantes proveedores de servicios activos en los servicios internacionales de paquetería urgente, incluidos operadores internacionales, como DHL o FedEx. Según la información disponible, la cuota de mercado del solicitante en este segmento del mercado fue del [0-5] % durante el período comprendido entre 2019 y 2021, tanto en términos de valor como de volumen ([25]).

(31) La cuota del solicitante en este segmento del mercado es muy baja en comparación con sus competidores. Según la información disponible, el primer operador del mercado en este segmento, DPD Lietuva, tuvo una cuota del [40-45] % durante el período comprendido entre 2019 y 2021, tanto en términos de valor como de volumen. La cuota de DHL fue del [10-15] % para el período comprendido entre 2019 y 2021, tanto en términos de valor como de volumen. Otros dos competidores, Omniva LT y Venipak Lietuva, tienen cuotas de mercado comparables a las de DHL del [10-15]% para el período comprendido entre 2019 y 2021, tanto en términos de valor como de volumen ([26]). Teniendo en cuenta la muy baja cuota de mercado del solicitante en este segmento, no es necesario evaluar por separado la cuota de mercado de los servicios internacionales de paquetería urgente C2X y B2X. Las cuotas de mercado indican que los competidores pueden ejercer una presión competitiva significativa sobre el solicitante en este segmento.

([19]) Solicitud, apartado 111.
([20]) Solicitud, apartado 64.
([21]) Respuesta de las autoridades lituanas a la solicitud de información de 14 de marzo de 2023.
([22]) Los requisitos prescritos por el artículo 10 de la Ley Postal se refieren a los derechos y obligaciones de los proveedores de servicios postales, es decir, detallan cómo deben entregarse y devolverse los envíos postales, la obligación de publicar las condiciones de los servicios postales, los lugares de actividad del proveedor y otra información pertinente, que se debe responder a los clientes en un plazo de 14 días e informar a la RRT. Las normas sobre la prestación de servicios postales adoptadas por la RRT detallan los requisitos aplicables a los servicios postales (Orden n.º 1V-332 del Director de la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones de la República de Lituania, de 28 de febrero de 2013).
([23]) Solicitud, apartado 106.
([24]) Informe de la RRT (2021, trimestre IV), anexo 9 de la solicitud.
([25]) Véase a este respecto el anexo 16 de la solicitud, en el que el solicitante proporciona estimaciones de su cuota de mercado y de las de sus principales competidores, con respecto a definiciones de mercado más estrictas.
([26]) Ibídem.

(32) A efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio del Derecho de competencia, los factores mencionados en los considerandos 30 y 31 deben considerarse una indicación de exposición a la competencia de esta actividad en Lituania. Por consiguiente, dado que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE, habría que disponer que dicha Directiva no se aplica a los contratos destinados a hacer posible el ejercicio de esta actividad en Lituania.

4. **CONCLUSIÓN**

(33) En vista de los factores examinados en los considerandos 6 a 32, debe considerarse que la condición de exposición directa a la competencia que establece el artículo 34, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE se cumple en Lituania en lo que respecta a la actividad relacionada con los servicios nacionales de paquetería urgente y en lo que respecta a la actividad relacionada con los servicios internacionales de paquetería urgente.

(34) Dado que se considera que se cumple la condición de acceso sin restricciones al mercado, la Directiva 2014/25/UE no debe aplicarse cuando las entidades adjudicadoras adjudiquen contratos destinados a permitir el ejercicio en Lituania de las actividades mencionadas en el considerando 33 de la presente Decisión, ni cuando se organicen concursos de proyectos para el ejercicio de dicha actividad en esa zona geográfica.

(35) La presente Decisión se entiende sin perjuicio de la aplicación de las normas de la Unión en materia de competencia y de las disposiciones del Derecho de la Unión en otros ámbitos. En particular, los criterios y métodos utilizados para evaluar la exposición directa a la competencia de conformidad con el artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE no son necesariamente idénticos a los utilizados para realizar una evaluación con arreglo a los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o al Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo ([27]), como ha confirmado el Tribunal General ([28]).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Directiva 2014/25/UE no se aplicará a la adjudicación de contratos por las entidades contratantes con el fin de posibilitar la realización en Lituania de las actividades siguientes:

— servicios nacionales de paquetería urgente,

— servicios internacionales de paquetería urgente.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República de Lituania.

Hecho en Bruselas, el 7 de junio de 2023.

Por la Comisión
Thierry BRETON
Miembro de la Comisión

([27]) Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO L 24 de 29.1.2004, p. 1).

([28]) Sentencia del Tribunal General de 27 de abril de 2016, Österreichische Post AG/Comisión, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, apartado 28. Véase también la Directiva 2014/25/UE, considerando 44.