2025/2059

24.10.2025

DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2025/2059 DE LA COMISIÓN

de 30 de septiembre de 2025

sobre la aplicabilidad del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a los contratos adjudicados para actividades relacionadas con la prestación de determinados servicios postales y otros servicios distintos de los servicios postales en Estonia

[notificada con el número C(2025) 6542]

(El texto en lengua estonia 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 para los Contratos Públicos,

Considerando lo siguiente:

1. HECHOS

(1) El 1 de abril de 2025, la República de Estonia, representada por el Ministerio de Hacienda, presentó a la Comisión una solicitud con arreglo al artículo 35, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE (en lo sucesivo, «la solicitud») en nombre de AS Eesti Post (en lo sucesivo, «Eesti Post» o «el solicitante»), que es la empresa que desempeña las actividades contempladas en la solicitud. Tal como exige el artículo 1, apartado 1, de la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1804 de la Comisión ([2]), la solicitud contiene la información indicada en el anexo I de dicha Decisión de Ejecución.

(2) El solicitante es un proveedor de servicios postales de Estonia y un poder adjudicador en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/25/UE. Eesti Post es el único proveedor de servicios universales de Estonia ([3]). La solicitud se refiere a actividades relacionadas con la prestación de determinados servicios postales y otros servicios distintos de los postales, contemplados en el artículo 13, apartado 1, letras a) y b), y apartado 2, letras b) y c), de la Directiva 2014/25/UE, prestados por el solicitante en el territorio de Estonia. Los servicios en cuestión, que se describen en la solicitud, son los siguientes:

a) servicios nacionales de paquetería (ordinaria y urgente);

b) servicios internacionales de paquetería (ordinaria y urgente) (entrante y saliente);

c) servicios de impresión y empaquetado;

d) servicios logísticos de terceras y cuartas partes (negocios internacionales).

([1]) DO L 94 de 28.3.2014, p. 243, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj.

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1804/oj).

([3]) El servicio postal universal en Estonia consiste en los siguientes servicios postales nacionales e internacionales: envío de correspondencia de hasta 2 kg de peso como envíos postales regulares, certificados y asegurados; envío de paquetes postales de hasta 20 kg como envíos postales certificados y asegurados (véase *UPT tüüptingimused _alates 1.5.2020*). Estos productos se incluyen en la solicitud tanto para los servicios de paquetería nacional como internacional prestados a través de la red de la Unión Postal Universal. Véanse los correos electrónicos del solicitante de los días 3 y 8 de septiembre de 2025.

(3) En cuanto a la categoría «servicios internacionales de paquetería (ordinaria y urgente) (entrante y saliente)», tras varios intercambios con la Comisión, el solicitante indicó que, tras revisar la categoría, ya no deseaba incluir en la solicitud los servicios internacionales de paquetería urgente ([4]). Por lo tanto, en relación con esa categoría de servicios, la presente Decisión hace referencia únicamente a los servicios internacionales de paquetería ordinaria (véanse el considerando 22 y la sección 3.2.1.3).

(4) Por lo que se refiere a la categoría «servicios internacionales de paquetería (ordinaria)», el solicitante alega que esta categoría incluye el envío de cartas maxi con un contenido de hasta 2 kg, que entran en el ámbito de los servicios postales universales prestados por Eesti Post, ya que estas cartas maxi pueden asimilarse de hecho a los «paquetes extra pequeños» ([5]) entregados internacionalmente ([6]). La Comisión comparte la opinión del solicitante de que las cartas maxi y los paquetes extra pequeños deben formar parte del mismo mercado; sin embargo, deben distinguirse de los servicios internacionales de paquetería ordinaria (véase la sección 3.2.1.4).

(5) En cuanto a la categoría «servicios logísticos de terceras y cuartas partes (negocios internacionales)», tras varios intercambios con la Comisión, el solicitante reconoció que la Directiva 2014/25/UE ya no se aplica a los contratos adjudicados para la prestación de servicios logísticos de terceros y cuartos, y acordó la reducción del ámbito de la exención suprimiendo esta categoría de la solicitud ([7]). Por tanto, la presente Decisión no afecta a esta categoría.

(6) La solicitud no iba acompañada de una posición motivada y fundamentada adoptada por una autoridad nacional independiente competente en relación con las actividades en cuestión. Tal autoridad debía analizar de forma exhaustiva las condiciones necesarias para la aplicabilidad del artículo 34, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE a las actividades en cuestión, de acuerdo con los apartados 2 y 3 de dicho artículo. Con arreglo al anexo IV, punto 1, letra a), y párrafo segundo, de la Directiva 2014/25/UE, dado que en el presente caso puede suponerse el acceso a los mercados sobre la base del artículo 34, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva, y a falta de una posición motivada y fundamentada de una autoridad nacional independiente, la Comisión debe adoptar una Decisión de Ejecución con respecto a la solicitud en un plazo de ciento cinco días hábiles.

(7) De conformidad con el anexo IV, punto 1, párrafo tercero, de la Directiva 2014/25/UE, el plazo de adopción de los actos de ejecución debe comenzar el primer día hábil siguiente a la fecha en que la Comisión reciba la solicitud a que se refiere el apartado 35, apartado 1, o bien, si la información que debe facilitarse en la solicitud estuviera incompleta, el día hábil siguiente a la recepción de la información completa. Por consiguiente, el plazo inicial expiró el 8 de septiembre de 2025 ([8]). Sin embargo, dado que la Comisión necesitaba obtener y examinar información adicional, el plazo se prorrogó, con el acuerdo del solicitante, hasta el 30 de septiembre de 2025 ([9]).

(8) En respuesta a las peticiones de aclaración enviadas por la Comisión por correo electrónico los días 9, 14, 22, 24, 28 y 30 de abril de 2025; 5, 8 y 27 de mayo de 2025; 3, 5, 10, 12, 16, 19 y 24 de junio de 2025; 1 y 7 de julio de 2025, el solicitante presentó sus respuestas y la información adicional por correo electrónico los días 11, 16, 17, 25 y 30 de abril de 2025; 7 y 15 de mayo de 2025; 2, 6, 10, 12, 16, 18, 19, 26, 27 y 30 de junio de 2025; 3 y 9 de julio de 2025; 29 de agosto de 2025, 3, 4, 5 y 8 de septiembre de 2025.

([4]) Correo electrónico del solicitante de 16 de abril de 2025.

([5]) En consonancia con los convenios de la Unión Postal Universal (véase guidePostalTransportEn.pdf), los paquetes pesan entre 0 y 20 kg (opcionalmente, 30 kg), mientras que los paquetes pequeños pesan entre 0 y 2 kg. Los paquetes extra pequeños son una categoría de paquetes de poco peso. A efectos de la presente Decisión, la categoría «paquetes extra pequeños» incluye los paquetes que pesan hasta 2 kg y contienen mercancías. Para la descripción de estos productos, véanse los respectivos sitios web de los operadores: *UPT tüüptingimused _alates 1.5.2020*; *Calculator - DPD y Parcel prices | Estonia and Europe | SmartPosti*.

([6]) Correo electrónico del solicitante de 29 de agosto de 2025.

([7]) Correo electrónico del solicitante de 16 de junio de 2025.

([8]) Anuncio de una solicitud relativa a la aplicabilidad del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE — Solicitud presentada por la República de Estonia (DO C, C/2025/2295, 15.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2295/oj).

([9]) Anuncio de solicitud relativa a la aplicabilidad del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE — Prórroga del plazo para la adopción de los actos de ejecución (DO C, C/2025/5047, 15.9.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5047/oj).

2. **MARCO JURÍDICO**

(9) La Directiva 2014/25/UE es aplicable a la adjudicación de contratos para el ejercicio de actividades relacionadas con los servicios postales y otros servicios, a condición de que estos últimos sean prestados por una entidad que también preste servicios postales a tenor de la Directiva 2014/25/UE, a menos que la actividad esté exenta en virtud del artículo 34 de dicha Directiva.

(10) 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.

3. **EVALUACIÓN**

(11) La presente Decisión se basa en la situación de hecho y de derecho en septiembre de 2025 y en la información presentada por el solicitante 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**

(12) 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 abren un sector concreto o parte de este a la competencia. Esos actos jurídicos se enumeran en el anexo III de la Directiva 2014/25/UE, que incluye, en lo relativo a los servicios postales, la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ([10]).

(13) Como indica el solicitante ([11]), Estonia ha transpuesto ([12]) y aplicado 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. **Exposición directa a la competencia**

(14) La exposición directa a la competencia debe evaluarse con arreglo a distintos criterios, ninguno de los cuales es decisivo por sí mismo. Por lo que se refiere a las actividades objeto de la presente Decisión, un criterio que ha de tenerse en cuenta es la cuota de mercado de los principales operadores en un mercado determinado. Dado que cada una de las actividades contempladas en la solicitud se realiza en condiciones distintas, al evaluar las condiciones de la competencia ha de tenerse en cuenta la diversidad de situaciones en los diferentes mercados.

(15) 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 y no puede complementarse con métodos que requieren más tiempo, en particular, entre otras cosas, consultas públicas dirigidas a los operadores económicos afectados. La evaluación de la exposición directa a la competencia que se lleva a cabo en el contexto de la Directiva 2014/25/UE debe entenderse, por tanto, sin perjuicio de la plena aplicación del Derecho de la competencia.

([10]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj).

([11]) Solicitud, punto 72. Véase también el correo electrónico del solicitante de 3 de septiembre de 2025.

([12]) El solicitante confirmó que la transposición inicial de la Directiva 97/67/CE a la legislación nacional estonia se llevó a cabo mediante la Ley Postal (*Postiseadus*) de 2006 (ref. RT I 2006, 18, 142), que posteriormente fue sustituida por la Ley Postal de 2008 (ref. RT I 2008, 53, 297).

(16) Esta Decisión se entiende sin perjuicio de la aplicación de las normas en materia de competencia y de otros ámbitos del Derecho de la Unión. En particular, los criterios y métodos utilizados para evaluar la exposición directa a la competencia con arreglo al 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 ([13]), como ha confirmado el Tribunal General en el asunto Österreichische Post AG/Comisión ([14]).

(17) El objetivo de la presente Decisión es determinar si las actividades a las que hace referencia la solicitud están sometidas a un nivel de competencia (en mercados cuyo acceso no esté limitado en el sentido del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE) que garantice que, incluso en ausencia de la disciplina que aportan las normas de contratación detalladas establecidas en la Directiva 2014/25/UE, la contratación para la realización de las actividades en cuestión se llevará a cabo de forma transparente y no discriminatoria y se basará en criterios que permitan que los compradores identifiquen la solución económicamente más beneficiosa en términos generales.

3.2.1. *Servicios postales (servicios nacionales de paquetería y servicios internacionales de paquetería ordinaria)*

3.2.1.1. Definición del mercado

3.2.1.1.1. Definición del mercado de producto

(18) La Comisión estableció en decisiones anteriores ([15]) 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, y los servicios son prestados por empresas que tienen acceso a las redes de distribución en los países de destino. La posición del solicitante está en consonancia con la práctica de la Comisión. En particular, el solicitante alega que, en Estonia, los servicios de paquetería ordinaria tanto nacionales como internacionales utilizan la misma infraestructura nacional, principalmente redes de taquilleros automáticos. Estas últimas consisten en sistemas integrados de puntos automatizados de recogida y entrega de paquetes situados en toda Estonia y que no forman parte de la red proporcionada por Eesti Post a través de la obligación de servicio postal universal ([16]). Esto significa que los paquetes (incluidos los paquetes extra pequeños) pueden entrar a través de la red de correos y luego entregarse a través de una red de taquilleros automáticos en Estonia (siempre que el país de origen del paquete lo permita) ([17]). De hecho, a diferencia de los servicios nacionales de paquetería, los servicios internacionales de paquetería ordinaria requieren, además, acuerdos entre operadores para la prestación de servicios transfronterizos ([18]). Si bien la mayoría de los participantes en el mercado que operan en Estonia utilizan sus propias redes de paquetería limitadas a los países bálticos, para los envíos internacionales necesitan acceder a redes de terceros ([19]).

([13]) Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») (DO L 24 de 29.1.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([14]) Sentencia 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.

([15]) Decisión de Ejecución (UE) 2024/3224 de la Comisión, de 29 de noviembre de 2024, sobre la aplicabilidad del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo a los contratos adjudicados para actividades relacionadas con la prestación de determinados servicios postales y otros servicios distintos de los servicios postales en Eslovaquia (DO L, 2024/3224, 23.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/3224/oj); 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 (DO L 160 de 26.6.2023, p. 33, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1228/oj), Decisión de Ejecución (UE) 2020/737 de la Comisión, de 27 de mayo de 2020, relativa a 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2020/737/oj); 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1204/oj). Véase también el asunto COMP/M.5152, Posten AB/Post Danmark A/S, de 21.4.2009, apartado 54.

([16]) Solicitud, apartados 34-35.

([17]) Solicitud, punto 40.

([18]) Solicitud, punto 34.

([19]) Solicitud, punto 35.

(19) En decisiones anteriores ([20]), la Comisión también ha mantenido que el mercado de la paquetería (tanto nacional como internacional) puede segmentarse en servicios de correo urgente 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 de valor añadido —como los servicios de seguimiento y localización— y, por lo general, también son más onerosos.

(20) En el presente caso, las diferentes estructuras de los operadores de servicios postales en Estonia ofrecen un margen considerable de sustitución de la oferta entre los servicios de envío urgente y ordinario ([21]). Tanto los servicios urgentes como los ordinarios utilizan redes logísticas similares, y todos los operadores de servicios postales utilizan la misma red para enviar tanto los productos urgentes como los ordinarios. A este respecto, todas las etapas clave de la cadena de distribución, como la recogida, el transporte, la clasificación, las operaciones en rampa y el despacho de aduanas, son las mismas para la mayoría de los servicios urgentes y ordinarios ([22]). Además, los principales operadores del mercado ofrecen a sus clientes una entrega no garantizada dentro del día siguiente tanto para los servicios urgentes como para los ordinarios ([23]).

(21) Desde el punto de vista de la demanda, el solicitante subraya la popularidad de los taquilleros automáticos de recogida de paquetes situados en distintos núcleos de población, en la proximidad o el interior de lugares comerciales de toda Estonia (así como en los demás países bálticos), ya que permiten la entrega sin contacto y la flexibilidad con respecto al momento en que el paquete llega al cliente ([24]). Además, las funciones adicionales que ponen a disposición de los consumidores los servicios de valor añadido, como los servicios de seguimiento y localización, se ofrecen de forma prácticamente idéntica tanto en los servicios de paquetería ordinaria como en los de paquetería urgente ([25]).

(22) Por lo tanto, sobre la base de los elementos anteriores y por lo que respecta al servicio nacional de paquetería, el solicitante considera que no sería adecuado segmentar este mercado entre servicios urgentes y ordinarios, dado que existe un margen considerable de sustitución desde el punto de vista de la demanda y de la oferta ([26]). El solicitante considera que solo debe existir un mercado para los servicios nacionales de envíos urgentes y ordinarios. La Comisión está de acuerdo con este punto de vista y concluye que, a efectos de la presente Decisión, los servicios de paquetería urgente y ordinaria pertenecen al mismo mercado. Por lo que se refiere a los servicios internacionales de paquetería urgente, el solicitante considera que dichos servicios están abiertos a la competencia ([27]); sin embargo, dado que estos servicios están excluidos de la solicitud, la Comisión limita su análisis a los servicios internacionales de paquetería ordinaria (sección 3.2.1.3).

(23) En algunos casos, podría contemplarse una segmentación adicional de los servicios de paquetería entre paquetes de consumidores y de empresas [es decir, servicios de paquetería nacionales e internacionales para particulares (C2X) y servicios de paquetería nacionales e internacionales para empresas (B2X)]. Según el solicitante, en el caso de los servicios nacionales de paquetería en Estonia, todas las empresas utilizan la misma infraestructura para tramitar paquetes y prestar servicios a los consumidores (C2X) y a las empresas (B2X). Los paquetes se clasifican de forma centralizada y comparten la misma red de transporte, de forma que no existe una diferencia de infraestructura significativa entre C2X y B2X en términos de gestión de la entrega ([28]). El solicitante ha formulado consideraciones similares para los servicios internacionales aclarando que, en general, la mayoría de los paquetes internacionales están relacionados con el comercio electrónico y, por tanto, forman parte del segmento B2X ([29]). Por consiguiente, la Comisión concluye que, a efectos de la presente Decisión, los servicios C2X y B2X pertenecen al mismo mercado, tanto para los servicios de paquetería nacionales como para los internacionales.

([20]) Decisiones de Ejecución (UE) 2023/1228 y (UE) 2020/737, citadas anteriormente.
([21]) En otro caso, la Comisión consideró que diversos factores ofrecían un margen considerable para la sustitución de la oferta y, por lo tanto, llegó a la conclusión de que no era necesario distinguir entre servicios urgentes y ordinarios. Véase, a este respecto, la Decisión de Ejecución (UE) 2024/3224 de la Comisión, antes citada.
([22]) Solicitud, punto 54.
([23]) Información adicional facilitada por el solicitante el 7 de mayo de 2025.
([24]) Solicitud, puntos 65 y 188.
([25]) Información adicional facilitada por el solicitante el 7 de mayo de 2025.
([26]) Solicitud, apartados 47 a 54.
([27]) Correo electrónico del solicitante de 11 de abril de 2025.
([28]) Solicitud, punto 190, e información adicional facilitada por el solicitante el 7 de mayo de 2025.
([29]) Solicitud, punto 102. Véanse también los puntos 185 a 208 de la solicitud, relativos a los servicios nacionales de paquetería, y los puntos 97 a 112, relativos a los servicios internacionales de paquetería, en los que el solicitante presenta estimaciones de su propia cuota de mercado y la de sus principales competidores.

(24) En cuanto a la posible distinción entre el envío de cartas maxi con un contenido de hasta 2 kg que entra en el ámbito de los servicios postales universales prestados por Eesti Post y los servicios internacionales de paquetería ordinaria, sobre la base de la información facilitada por el solicitante, aproximadamente el [95-100] % de las cartas maxi se utilizan para el envío de productos adquiridos en línea ([30]). El principal motor de esos volúmenes son las ventas internacionales de grandes tiendas (principalmente con sede en China), mientras que los volúmenes correspondientes al mercado interior son marginales (menos del [0-5] %) ([31]). Según el solicitante ([32]), si bien estos productos se clasifican como cartas maxi debido al uso de la red de la Unión Postal Universal, deben considerarse como paquetes *de facto* y como una alternativa a los «paquetes extra pequeños» ofrecidos por operadores como SmartPosti y DPD ([33]). Ambos servicios son similares en términos de tamaño y funcionalidad y los niveles de precio son generalmente comparables ([34]).

(25) Desde el punto de vista del cliente, y en especial por lo que respecta a pequeños artículos de comercio electrónico, las cartas maxi con seguimiento ofrecen una experiencia de envío que equivale en gran medida a la de los paquetes pequeños ([35]). Aquí se incluye una velocidad de entrega similar, notificaciones a los clientes y capacidades de seguimiento. Además, aunque los precios de las cartas maxi estén regulados como parte de la obligación de servicio universal, esto no eliminaría la presión competitiva de los paquetes extra pequeños, como muestra la disminución progresiva de la cuota de Eesti Post en estos servicios (véase la sección 3.2.1.4). Además, las cartas maxi se gestionan a menudo a través de redes logísticas avanzadas como PRIME Tracked e IPC INTERCONNECT ([36]), que ofrecen seguimiento, establecen normas de entrega y garantizan un servicio fiable, similar al que se espera de las redes de paquetería ordinaria. Como consecuencia, desde el punto de vista del consumidor, las cartas maxi internacionales representan ahora una opción comparable para los envíos de comercio electrónico ([37]).

(26) No obstante, los elementos anteriores apuntan más bien a incluir las cartas maxi con un contenido de hasta 2 kg en la misma categoría que los paquetes extra pequeños, en lugar de incluirlas en la categoría general de servicios internacionales de paquetería ordinaria. Por lo tanto, a efectos de la presente Decisión, la Comisión concluye que las cartas maxi y los paquetes extra pequeños forman parte del mismo mercado. No es necesario decidir si el envío de cartas maxi y de paquetes extra pequeños pertenecen al mismo mercado que el envío internacional ordinario de otros paquetes o a un mercado separado, ya que el resultado del análisis no varía con cualquiera de las dos definiciones de mercado de producto (véanse las secciones 3.2.1.3 y 3.2.1.4) ([38]).

3.2.1.1.2. Definición del mercado geográfico

(27) Según el solicitante, el mercado geográfico de referencia para los servicios de paquetería tanto nacionales como internacionales debe definirse como nacional, que comprende el territorio de Estonia ([39]).

(28) En sus decisiones anteriores ([40]), la Comisión consideró que los mercados de los servicios nacionales e internacionales de paquetería, así como cualquier segmento de estos, independientemente de la diferencia entre nacional e internacional, son de alcance nacional. La posición del solicitante está en consonancia con la práctica de la Comisión.

(29) A falta de indicación de una extensión diferente del mercado geográfico, a efectos de la presente Decisión y sin perjuicio de lo dispuesto en el Derecho de competencia de la Unión, puede considerarse que la extensión geográfica del mercado de los servicios de paquetería, tanto nacionales como internacionales, se corresponde con el territorio de Estonia.

([30]) Solicitud, punto 37.
([31]) Correo electrónico del solicitante de 29 de agosto de 2025.
([32]) Correos electrónicos del solicitante de los días 29 de agosto y 5 de septiembre de 2025.
([33]) Estos operadores no ofrecen cartas maxi. Solicitud, punto 83, cuadros 1 y 2 y punto 84, en el que el solicitante aclara lo siguiente: «[…]».
([34]) Solicitud, punto 42.
([35]) Información adicional facilitada por el solicitante los días 18 y 27 de junio de 2025, así como el 29 de agosto y el 5 de septiembre de 2025.
([36]) Información adicional facilitada por el solicitante el 18 de junio de 2025.
([37]) Información adicional facilitada por el solicitante el 27 de junio de 2025.
([38]) Información adicional facilitada por el solicitante el 29 de agosto y el 5 de septiembre de 2025.
([39]) Solicitud, puntos 61 y 65.
([40]) Véanse, por ejemplo, las Decisiones de Ejecución (UE) 2024/3224 y (UE) 2019/1204 de la Comisión, citadas anteriormente. Véase también el asunto COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, de 21.4.2009, apartados 66 y 74.

3.2.1.2. Servicios nacionales de paquetería (ordinaria y urgente); análisis del mercado

(30) Desde 2023, ha habido veintiún proveedores de servicios activos en el mercado de los servicios nacionales de paquetería ([41]), incluidas filiales de operadores postales nacionales, como DPD y SmartPosti.

(31) Según la información presentada por el solicitante, la cuota de mercado de Eesti Post, en términos de valor, en este segmento del mercado fue del [20-25] % en 2022, el [20-25] % en 2023 y el [15-20] % en 2024 ([42]).

(32) Las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post en términos de valor para el período comprendido entre 2022 y 2024 fueron las siguientes: para el año 2022, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Para el año 2023, fueron las siguientes: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Para el año 2024, las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post fueron las siguientes: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] % ([43]).

(33) Según la información presentada por el solicitante, la cuota de mercado de Eesti Post, en términos de valor, fue del [20-25] % en 2022, el [20-25] % en 2023 y el [20-25] % en 2024 ([44]).

(34) Las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post, en términos de volumen, para el período comprendido entre 2022 y 2024 fueron las siguientes: para el año 2022, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Para el año 2023, fueron las siguientes: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, Jet Express [5-10] %. Para el año 2024, las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post fueron las siguientes: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, Jet Express [0-5] % ([45]).

(35) En general, la cuota de mercado de Eesti Post ha disminuido ligeramente en los últimos tres años, contrariamente a las cuotas de mercado de sus principales competidores, que han registrado ligeros aumentos. Como consecuencia de ello, la diferencia entre Eesti Post y sus principales competidores se ha ido reduciendo con el tiempo. Esta evolución confirma que Eesti Post es objeto de una presión competitiva cada vez mayor. Además, el hecho de que el 26 % del mercado total, tanto en términos de valor como de volumen, se reserve a operadores postales más pequeños confirma que la actividad está expuesta a la competencia.

(36) Sobre la base de la información presentada por el solicitante, a diferencia de los servicios postales tradicionales, que requieren una licencia, no se requiere una para la prestación de servicios nacionales de paquetería ([46]). Si bien las empresas están obligadas a notificar a la autoridad estonia de la competencia el inicio de sus actividades comerciales, el solicitante alega que el proceso de notificación es bastante sencillo y no genera barreras a los operadores deseosos de entrar en el mercado ([47]). Por ejemplo, el registro de un nuevo operador postal en Estonia, Unisend Eesti OÜ, en 2023, indica que la entrada en el mercado es un proceso bastante fluido ([48]).

([41]) Solicitud, punto 181.
([42]) Solicitud, punto 200, cuadro 9, así como información adicional facilitada por el solicitante el 13 de mayo de 2025.
([43]) Solicitud, punto 200, cuadro 9, así como información adicional facilitada por el solicitante el 13 de mayo de 2025.
([44]) Solicitud, punto 200, cuadro 10, así como información adicional facilitada por el solicitante el 13 de mayo de 2025.
([45]) *Ibidem*.
([46]) Solicitud, punto 27.
([47]) Solicitud, punto 25.
([48]) Solicitud, punto 182 e información adicional facilitada por el solicitante el 30 de abril de 2025.

(37) Sobre la base de la información presentada por el solicitante, los costes totales de entrada en el mercado pueden estimarse entre 1 000 000 y 1 500 000 EUR ([49]). Según el solicitante, la dimensión geográfica relativamente reducida de Estonia y la infraestructura bien desarrollada facilitarían a los nuevos competidores la construcción de una red competitiva en un plazo razonable estimado en tres a seis meses ([50]). Según el solicitante, los nuevos competidores pueden adoptar un «enfoque gradual» para la entrada en el mercado, centrándose inicialmente en las regiones urbanas de alta densidad (por ejemplo, Tallin o Tartu), lo que les permite evitar los costes asociados al servicio en las zonas rurales en las primeras fases de penetración en el mercado, para ampliar después la cobertura a medida que crece el negocio ([51]).

(38) El solicitante alegó que la entrada en el mercado de Unisend Eesti OÜ en 2023 se percibió como un factor que aumentaría aún más la competencia en este mercado. En particular, sobre la base de la información presentada por el solicitante, en abril de 2025 Unisend Eesti OÜ explotaba 173 taquilleros automáticos para paquetería en Estonia ([52]), lo que confirma una tendencia general expansiva.

(39) A la luz de los factores anteriormente descritos, a efectos de la presente Decisión y sin perjuicio del Derecho de la competencia, la Comisión considera que la actividad relacionada con la prestación de servicios nacionales de paquetería ordinaria y urgente en Estonia está directamente expuesta a la competencia. Por consiguiente, dado que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE, cabe concluir que dicha Directiva no se aplica a los contratos para el ejercicio de la actividad relativa a los servicios nacionales de paquetería.

3.2.1.3. Servicios internacionales de paquetería ordinaria; análisis del mercado

(40) Sobre la base de la información presentada por el solicitante, están activos en este mercado nueve proveedores de servicios, incluidas filiales de operadores postales nacionales como DPD y SmartPosti, y al menos cinco de ellos poseen una cuota de mercado superior al 10 % ([53]). Al igual que sucede en el mercado nacional, no existen obstáculos legales ni reglamentarios a la entrada, tal como refleja el registro del operador postal Unisend Eesti OÜ en 2023 ([54]), y no se requiere una licencia para la prestación de servicios internacionales de paquetería ordinaria ([55]).

(41) Sobre la base de la información presentada por el solicitante, si se considera que el mercado de servicios internacionales de paquetería ordinaria no incluye las cartas maxi y los paquetes extra pequeños, la cuota de mercado de Eesti Post, en términos de valor, fue del [10-15]% en 2022, del [20-25]% en 2023 y del [15-20]% en 2024 ([56]).

(42) Las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post, en términos de valor, para el período comprendido entre 2022 y 2024 fueron las siguientes: para el año 2022, DHL [20-25] %, TNT/Fedex [20-25] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] % y Venipak [0-5] %. Para el año 2023, fueron las siguientes: TNT/Fedex [20-25] %, DHL [15-20] %, DPD [10-15] %, SmartPosti [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [5-10] %. Para el año 2024, las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post fueron las siguientes: TNT/Fedex [20-25] %, DHL [15-20] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, EKLT/UPS [5-10] % ([57]).

(43) Según la información presentada por el solicitante, la cuota de mercado de Eesti Post, en términos de volumen, en este mercado fue del [10-15] % en 2022, el [25-30] % en 2023 y el [25-30] % en 2024 ([58]).

([49]) Véase la información adicional facilitada por el solicitante el 13 de mayo de 2025.
([50]) Solicitud, punto 223 y la información adicional facilitada por el solicitante el 13 de mayo de 2025.
([51]) Véase la información adicional facilitada por el solicitante el 13 de mayo de 2025.
([52]) Solicitud, punto 183, e información adicional facilitada por el solicitante el 7 de mayo de 2025.
([53]) Solicitud, punto 91.
([54]) Solicitud, punto 182 e información adicional facilitada por el solicitante el 30 de abril de 2025.
([55]) Solicitud, puntos 145 y 27.
([56]) Información adicional facilitada por el solicitante el 18 de junio de 2025.
([57]) *Ibidem*.
([58]) *Ibidem*.

(44) Las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post, en términos de valor, para el período comprendido entre 2022 y 2024 fueron las siguientes: para el año 2022, DHL [15-20] %, TNT/Fedex [20-25] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [15-20] %, EKLT/UPS [5-10] % y Venipak [0-5] %. Para el año 2023, fueron las siguientes: TNT/Fedex [15-20] %, DHL [15-20] %, SmartPosti [15-20] %, DPD [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [5-10] %. Para el año 2024, las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post fueron las siguientes: TNT/Fedex [15-20] %, DHL [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, DPD [10-15] %, Venipak [5-10] %, EKLT/UPS [5-10] % ([59]).

(45) Este análisis no cambia si se incluyen en este mercado las cartas maxi y los paquetes extra pequeños. Las cuotas de Eesti Post en el mercado de los servicios internacionales de paquetería ordinaria, entendiéndose que estos últimos incluyen las cartas maxi y los paquetes extra pequeños, son las siguientes: para el año 2021, [35-40] % en términos de volumen y [20-25] % en términos de valor; para el año 2022, [25-30] % en términos de volumen y [15-20] % en términos de valor; para el año 2023, el [30-35]% en términos de volumen y el [20-25]% en términos de valor ([60]). En comparación, las cuotas de mercado de los dos competidores más próximos de Eesti Post se situaban (en promedio) en torno al [10-15] % en términos de volumen y al [15-20] % en valor en el caso de DPD, y en el [10-15] % en términos de volumen y el [10-15] % en valor, en el caso de SmartPosti ([61]). Otros competidores fuertes en el mismo mercado son operadores privados, como TNT/Fedex, que durante el mismo período tuvo una cuota de mercado (en promedio) del [15-20] % en términos de volumen y del [15-20] % en valor, o DHL, cuya cuota se situó en torno al [15-20] % en términos de volumen y al [15-20] % en valor ([62]).

(46) Estos datos muestran que la prestación de servicios internacionales de paquetería ordinaria es bastante competitiva en Estonia.

(47) A la luz de los factores descritos en esta sección, a efectos de la presente Decisión y sin perjuicio del Derecho de la competencia, la Comisión considera que la actividad relacionada con la prestación de servicios internacionales de paquetería ordinaria (entrante y saliente) en Estonia está directamente expuesta a la competencia. Por consiguiente, dado que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE, cabe concluir que dicha Directiva no se aplica a los contratos para el ejercicio de la actividad relativa a los servicios internacionales de paquetería ordinaria (entrante y saliente).

3.2.1.4. Cartas maxi y paquetes extra pequeños; análisis de mercado

(48) En esta sección se analizan las cuotas de mercado de los operadores del mercado de referencia, estimadas por el solicitante ([63]), considerándose las cartas maxi y los paquetes extra pequeños un mercado separado, distinto de los servicios internacionales de paquetería ordinaria.

(49) El solicitante ha manifestado que Eesti Post ha experimentado una disminución significativa de las cuotas de mercado de las cartas maxi. Por ejemplo, en 2021, Eesti Post gestionó alrededor de 4,5 millones de cartas maxi ([20-25] % en términos de volumen y [10-15] % en términos de valor), mientras que en 2023 su número descendió a 1,6 millones ([5-10] % en términos de volumen y menos del [0-5] % en términos de valor, lo que equivale a [1-5] millones EUR), y a 1,3 millones de cartas maxi en 2024, lo que representa una disminución de aproximadamente el 71 % ([64]). Según el solicitante, esta disminución de Eesti Post se debe principalmente a cambios en las preferencias de los consumidores. En particular, el solicitante sugiere que los consumidores prefieren cada vez más los paquetes pequeños, que pueden enviarse y recibirse a través de taquilleros automáticos, que son más accesibles, a menudo están disponibles las veinticuatro horas del día y ofrecen opciones de recogida más flexibles que los métodos de entrega tradicionales ([65]).

([59]) *Ibid.*
([60]) Solicitud, cuadros 3 y 4.
([61]) Solicitud, cuadros 3 y 4.
([62]) *Ibidem.*
([63]) Véanse las aclaraciones en el correo electrónico del solicitante de 29 de agosto de 2025: «[…]».
([64]) Información adicional facilitada por el solicitante el 27 de junio y el 29 de agosto de 2025.
([65]) *Ibid.*

(50) Por lo que se refiere a los paquetes extra pequeños, sobre la base de la información facilitada por el solicitante, Eesti Post también registró un pequeño descenso, pasando de alrededor de 5,7 millones ([30-35] % en términos de volumen y [10-15] % en términos de valor) en 2021 a alrededor de 5,3 millones ([25-30] % en términos de volumen y [5-10] % en términos de valor) en 2023 ([66]). En comparación, las cuotas de mercado de los otros dos proveedores de paquetes extra pequeños en Estonia (es decir, SmartPosti/Itella y DPD) se han mantenido estables, en promedio, en el [10-15] % en términos de volumen y el [5-10] % en términos de valor en el caso de SmartPosti/Itella, y en el [10-15] % en términos de volumen y el [5-10] % en términos de valor en el caso de DPD durante el mismo período ([67]).

(51) Los datos recogidos en los considerandos 49 y 50 muestran que Eesti Post perdió cuota de mercado durante el período 2021-2023 en comparación con otros operadores que siguen siendo competidores fuertes. Además, tal como se ha descrito en el considerando 38, se espera que la entrada de un nuevo operador (Unisend Eesti OÜ) aporte un mayor dinamismo a este mercado.

(52) A la luz de los factores descritos en esta sección, a efectos de la presente Decisión y sin perjuicio del Derecho de la competencia, la Comisión considera que la actividad relacionada con la prestación de servicios de cartas maxi y paquetes extra pequeños en Estonia está directamente expuesta a la competencia. Por consiguiente, dado que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE, cabe concluir que dicha Directiva no se aplica a los contratos destinados a hacer posible el ejercicio de esta actividad.

3.2.2. *Servicios distintos de los servicios postales*

(53) Por lo que respecta a los servicios de impresión y empaquetado, se ofrecen como un paquete de servicios para envíos masivos, lo cual es una práctica habitual en el ámbito de la correspondencia masiva. El paquete incluye, entre otras cosas, la recepción de documentos, su impresión, ensobrado y foliatura, y el empaquetado. Para aumentar la rentabilidad, es habitual que las empresas subcontraten estos procesos internos a terceros.

(54) Sobre la base de la información facilitada por el solicitante ([68]), y teniendo en cuenta decisiones anteriores de la Comisión ([69]), el mercado de productos de referencia se define como servicios relacionados con la impresión y el empaquetado de envíos postales. La posición del solicitante está en consonancia con la práctica de la Comisión ([70]).

(55) Según decisiones anteriores de la Comisión, el mercado de los servicios de impresión y empaquetado es, en principio, nacional. En primer lugar, los servicios de impresión están organizados a escala nacional, aun cuando pueda suceder que, en algún caso, la impresión se lleve a cabo fuera del territorio nacional. En segundo lugar, hay diferencias de precio entre los diferentes Estados miembros. En tercer lugar, la mayor parte de estos servicios se prestan a remitentes nacionales, potenciales o reales, con el fin de optimizar sus procesos internos y reducir sus costes ([71]). La definición de servicios distintos de los servicios postales propuesta por el solicitante está en consonancia con la práctica de la Comisión ([72]). Dado que no hay motivos para suponer una extensión geográfica diferente del mercado, a efectos de la presente Decisión el mercado geográfico de los servicios de impresión y empaquetado es de ámbito nacional.

([66]) Correos electrónicos del solicitante de los días 29 de agosto y 5 de septiembre de 2025.
([67]) Correos electrónicos del solicitante de los días 29 de agosto y 5 de septiembre de 2025. Como ya se ha indicado en la nota a pie de página 33, estos operadores no ofrecen cartas maxi.
([68]) Solicitud, punto 55.
([69]) Por ejemplo, Decisión de Ejecución (UE) 2016/1195 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, por la que se exime a servicios postales y a otros servicios distintos de los servicios postales en Polonia de la aplicación 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 y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO L 197 de 22.7.2016, p. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1195/oj).
([70]) Solicitud, punto 56.
([71]) Decisión de Ejecución (UE) 2016/1195.
([72]) Solicitud, punto 67.

3.2.2.1. Servicios de impresión y empaquetado; análisis del mercado

(56) Eesti Post, que es el único proveedor de servicios sujeto a las normas sobre contratación pública en el mercado de los servicios de impresión y empaquetado en Estonia, poseía una cuota de mercado del [25-30] % en 2022, del [30-35] % en 2023 y del [30-35] % en 2024, tanto en términos de valor como de volumen ([73]). Sobre la base de la información presentada por el solicitante, y como parte de su plan estratégico a largo plazo, Eesti Post tiene previsto eliminar gradualmente el servicio de impresión y envasado de aquí a agosto de 2026. Debido a este cierre programado, Eesti Post no tiene prevista ninguna inversión significativa en este mercado ([74]).

(57) Las cuotas de mercado de los principales competidores de Eesti Post fueron las siguientes: Unified Post AS poseía una cuota de mercado del [55-60] % en 2022, el [50-55] % en 2023 y el [50-55] % en 2024, tanto en términos de valor como de volumen ([75]); Joon OÜ poseía una cuota de mercado del [10-15] % en 2022, el [5-10] % en 2023 y el [10-15] % en 2024, tanto en términos de valor como de volumen ([76]). Además, procede señalar que estos competidores, a diferencia de Eesti Post, no están sujetos a las normas sobre contratación pública, lo que les otorgaría una ventaja competitiva adicional.

(58) Sobre la base de la información presentada por el solicitante, la actividad en el mercado de referencia de los servicios de impresión y empaquetado no está sujeta a ningún requisito reglamentario que limite la entrada en el mercado ([77]). Además, en 2022, 381 empresas operaban en el segmento de negocio clasificado como «artes gráficas y reproducción de soportes grabados». Según el solicitante, si bien este segmento es más amplio que el mercado de los servicios de impresión y empaquetado, la presencia de un número significativo de empresas activas en este segmento comercial más amplio ilustra que el sector es más bien competitivo y por lo general accesible ([78]). Tal como se indica en la solicitud, los costes de entrada pueden estimarse entre 150 000 y 180 000 EUR, lo que, según el solicitante, es suficiente para generar una cuota de mercado de al menos el 10 % ([79]).

(59) A la luz de los factores descritos en esta sección, a efectos de la presente Decisión y sin perjuicio del Derecho de la competencia, la Comisión considera que la actividad relacionada con la prestación de servicios de impresión y empaquetado en Estonia está directamente expuesta a la competencia. Por consiguiente, dado que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 34, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE, cabe concluir que dicha Directiva no se aplica a los contratos destinados a hacer posible el ejercicio de la actividad relacionada con los servicios de impresión y empaquetado.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

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

— servicios nacionales de paquetería (ordinaria y urgente),

— servicios internacionales de paquetería ordinaria,

— servicios de cartas maxi y paquetes extra pequeños,

— servicios de impresión y empaquetado.

([73]) El cuadro 23 de la solicitud proporciona datos sobre las cuotas de mercado de Eesti Post y sus competidores en el mercado de servicios de impresión y empaquetado.
([74]) Véase la información adicional facilitada por el solicitante el 25 de abril de 2025.
([75]) El cuadro 23 de la solicitud proporciona datos sobre las cuotas de mercado de Eesti Post y sus competidores en el mercado de servicios de impresión y empaquetado.
([76]) Las cuotas de mercado de Eesti Post y de sus competidores se basan en las estimaciones de Eesti Post. Al mismo tiempo, Eesti Post afirma que su cuota de mercado en términos de volumen se ajusta mucho a su cuota de mercado en términos de valor (calculada sobre la base de los datos internos de Eesti Post). Debido a la falta de datos de mercado más específicos en relación con el volumen, el solicitante asume que la situación de los competidores de Eesti Post es similar.
([77]) Solicitud, punto 288.
([78]) Véase la información adicional facilitada por el solicitante el 25 de abril de 2025.
([79]) Solicitud, punto 287.

Artículo 2

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

Hecho en Bruselas, el 30 de septiembre de 2025.

Por la Comisión
Stéphane SÉJOURNÉ
Vicepresidente ejecutivo