II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 27 de octubre de 1992

relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE

(IV/33.384 y 33.378 — Distribución de paquetes turísticos con ocasión de la Copa del Mundo de Fútbol de 1990)

(Los textos en lenguas francesa e italiana son los únicos auténticos)

(92/521/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea,

Visto el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado [1], cuya última modificación la constituye el Acta de adhesión de España y de Portugal, y, en particular, su artículo 3,

Vista la solicitud de comprobación de una infracción presentada el 28 de noviembre de 1989, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento nº 17, por Pauwels Travel BVBA,

Vista la decisión de la Comisión de 22 de enero de 1991 de incoar un procedimiento en el presente asunto,

Después de haber ofrecido a las empresas interesadas la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista en relación con las objeciones formuladas por la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17 y el Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo [2],

Previa consulta al Comité consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes,

Considerando lo que sigue:

I. HECHOS

A. Objeto de la Decisión

(1) El 28 de noviembre de 1989, la agencia de viajes Pauwels Travel BVBA (en adelante « Pauwels Travel ») presentó a la Comisión una denuncia contra:

— FIFA-Comité organizador local Italia 90,

— 90 Tour Italia SpA,

— NV CIT Bélgica.

(2) La denuncia, fundamentada en lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento nº 17, se refería al sistema de distribución de entradas establecido con ocasión de la Copa del Mundo de Fútbol, organizada en Italia en 1990.

(3) Pauwels Travel deseaba organizar y vender en Bélgica, con ocasión de dicho acontecimiento deportivo, paquetes turísticos que incluyeran transporte, alojamiento y entradas a los estadios para los diferentes partidos. Sin embargo, comprobó que el sistema de distribución de entradas establecido no permitía que una agencia de viajes adquiriera entradas para los partidos a fin de preparar paquetes turísticos.

[1] DO nº 13 de 21. 2. 1962, p. 204.
[2] DO nº 127 de 20. 8. 1963, p. 2268.

(4) Las tentativas de Pauwels Travel por comercializar este tipo de paquetes turísticos obteniendo las entradas por vías paralelas dieron lugar a que la agencia de viajes reconocida por los organizadores de la Copa para la venta de paquetes turísticos en Bélgica ejercitara una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales belgas para la interrupción de las actividades de la empresa.

(5) La presente Decisión no se refiere al conjunto del sistema de distribución de entradas, sino sólo a los contratos por los que los organizadores de la Copa del Mundo concedieron a la empresa 90 Tour Italia la exclusiva mundial del suministro de entradas a los estadios para preparar paquetes turísticos.

(6) Por lo tanto, el mercado en el que deben evaluarse los efectos de dichos contratos es el de la venta de paquetes turísticos para la Copa del Mundo de Fútbol celebrada en Italia.

No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, la sentencia de 12 de diciembre de 1967 en el asunto 23/76 (Société Brasserie de Haecht) [1], se debe analizar el conjunto del sistema de distribución y evaluar los contratos en el contexto en el que se aplicaron.

B. Organización general de la Copa del Mundo

(7) El 5 de agosto de 1983, la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) elaboró un pliego de condiciones para la federación organizadora de la Copa del Mundo 1990.

En dicho pliego de condiciones, firmado por el secretario general de la FIFA, se precisa que la Copa del Mundo es una competición de la FIFA, que nombra a una de las asociaciones nacionales afiliadas a la FIFA como « organizador (agente encargado de la ejecución) de la Copa del Mundo ».

(8) En virtud del artículo 1.1 del pliego de condiciones, « la asociación nacional designada puede hacerse cargo del mandato directamente o solicitar a la FIFA que nombre un COL (comité organizador local), que incluirá a representantes de la FIFA y de la asociación nacional de que se trate ».

(9) En el pliego de condiciones se precisa también que « la asociación nacional designada y su comité organizador están bajo control de la comisión de organización de la Copa del Mundo de la FIFA, que es, en última instancia, quien adopta las decisiones de principio correspondientes a todos los puntos ».

(10) El 19 de mayo de 1984, la FIFA designó a la Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC) como organizador de la Copa del Mundo 1990.

(11) Por aplicación del pliego de condiciones de la FIFA para la organización de la Copa, la FIFA y la FIGC acordaron el 3 de diciembre de 1984 crear un comité organizador local (COL).

(12) El documento constitutivo del COL preveía que este último incluyera « como máximo 15 miembros, 5 de ellos de la FIFA y 10 de Italia » y que la sede se estableciera en Zurich ante la FIFA, con una delegación en Roma.

(13) En realidad, el número de miembros quedó limitado a 11, dos de ellos de la FIFA y los otros 9 de la FIGC.

(14) La creación del COL fue ratificada por el comité ejecutivo de la FIFA en la reunión celebrada en Zurich el 28 de abril de 1985. El 11 de junio de 1985, la FIFA elaboró el « Reglamento de organización y funcionamiento del COL » para la Copa del Mundo 1990.

(15) En el artículo 3 de dicho Reglamento se precisaba que la función del COL consistía en « la realización de todas las actividades relacionadas, directa o indirectamente, con la organización técnica y logística de la Copa del Mundo en Italia en 1990, respetando los límites operativos establecidos en el pliego de condiciones elaborado por la FIFA y en el Reglamento de la Copa del Mundo 1990 ».

(16) Entre otras actividades, el COL estaba encargado en particular de « proponer a la FIFA el plan de distribución y venta de entradas, ocupándose luego de su ejecución ».

(17) En un documento titulado « Acuerdo entre la FIFA y el COL Italia 90 », firmado por el director administrativo del COL y el secretario general de la FIFA, se precisaban también algunos puntos de las relaciones entre la FIFA y el COL.

Respecto de la venta de entradas, dicho documento especifica que « las directrices sobre la venta de entradas, así como sobre el precio de las mismas, deben ser aprobadas por la FIFA (obligación que la FIFA considera fundamental) ».

C. Las partes interesadas

(18) La FIFA es una federación de asociaciones nacionales de fútbol de 158 países, con sede en Zurich. Su objetivo es fomentar el fútbol y organizar cada cuatro años la Copa del Mundo de Fútbol.

[1] Rec. 1967, p. 526.

Los ingresos de la federación proceden de las cotizaciones abonadas por los miembros y de un porcentaje de los ingresos obtenidos con ocasión de partidos internacionales y campeonatos mundiales.

(19) La Federazione Italiana di Gioco Calcio (FIGC) agrupa a las distintas asociaciones italianas de fútbol. Su sede está en Roma y está dirigida por un presidente y un secretario general.

(20) La Compagnia Italiana Turismo SpA (CIT) es una filial del ente Ferrovie dello Stato. Se trata de una de las principales agencias de viajes de Italia.

CIT Italia tiene también filiales en distintos países europeos, como Bélgica, Francia o el Reino Unido.

(21) Italia Tour SpA (Italia Tour) es una filial de Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA, que actúa también como agencia de viajes dentro y fuera de Italia.

(22) 90 Tour Italia SpA (90 Tour Italia) es una sociedad creada conjuntamente por CIT e Italia Tour para comercializar los paquetes turísticos con ocasión de la Copa del Mundo 1990. Su existencia está estrechamente vinculada a la organización de dicha Copa.

D. Financiación de la Copa

(23) Los gastos para la creación de la infraestructura necesaria para la Copa del Mundo corrían por cuenta de la federación organizadora o del país organizador. Este era el caso para las obras de transformación de los estadios, la ordenación viaria, los hoteles, etc.

(24) La federación organizadora percibía los ingresos siguientes :

a) aproximadamente un 15 % de participación en los beneficios netos de la competición, calculado de la forma siguiente :

— ingresos de los derechos de televisión + venta de entradas,

— menos los gastos representados por el coste de organización de la Copa ;

b) la explotación comercial en Italia del emblema de la Copa del Mundo 1990, creado por la federación organizadora ;

c) una parte de los ingresos de los partidos correspondiente al reembolso de los impuestos estatales, provinciales y municipales y el alquiler de los estadios ;

d) un porcentaje sobre los ingresos de la venta de entradas, que debería determinarse con la FIFA como participación en los costes de organización propiamente dichos.

(25) La FIFA celebraba directamente los contratos de publicidad y explotación comercial de los emblemas y los contratos con las cadenas de televisión.

(26) Los ingresos totales de la Copa del Mundo se estimaron en 220 millones de francos suizos, desglosados de la siguiente forma :

— 75 millones de la venta de entradas,

— 55 millones de la venta de derechos de publicidad,

— 90 millones de la venta de derechos de televisión.

E. Sistema general de distribución de entradas

(27) El sistema general de distribución de entradas abarcaba un total de unas 2 700 000 entradas, distribuidas inicialmente de la siguiente forma :

— 12 % distribuido en Italia por las asociaciones nacionales de fútbol,

— 4 % distribuido en Italia por los patrocinadores oficiales de la Copa,

— 34 % distribuido en Italia por la Banca Nazionale del Lavoro, en adelante BNL,

— 15 % distribuido fuera de Italia por las asociaciones nacionales de deporte,

— 5 % distribuido fuera de Italia por las principales asociaciones europeas de fútbol,

— 5 % distribuido fuera de Italia por la BNL o sus representantes,

— 25 % distribuido fuera de Italia por 90 Tour Italia como parte de paquetes turísticos.

F. Condiciones de distribución de las entradas fuera de los paquetes turísticos

(28) La distribución de entradas por las asociaciones de fútbol estaba sujeta a restricciones fijadas en una circular de la FIFA de 23 de octubre de 1989 dirigida a todas las asociaciones nacionales de la FIFA y cuyas principales disposiciones son las siguientes :

— « la venta de entradas sólo está prevista para las propias asociaciones ;

— se prohíbe la venta a agencias de viajes u otros intermediarios. Si una asociación se propone organizar un viaje a través de su agencia de viajes habitual deberá ponerse en contacto con 90 Tour Italia para coordinar dichos acuerdos ;

— la venta sólo se efectuará en el propio país ».

(29) La distribución de entradas por la BNL y sus agentes también estaba sujeta a ciertas restricciones. La BNL no podía vender entradas a las agencias de viajes y sus agentes tampoco podían revender sus entradas a las agencias de viajes.

Además, cada espectador sólo podía adquirir como máximo cuatro series, para evitar las compras paralelas de las agencias de viajes.

Los agentes de la BNL sólo podían vender sus entradas en su propio país y debían comunicar a la BNL la identidad de quienes adquiriesen las entradas.

Estos requisitos se recordaban en una nota de 16 de marzo de 1989 de la BNL dirigida al Crédit Communal de Bélgica en su calidad de agente para la venta de entradas en este país.

G. Distribución de entradas a través de paquetes turísticos

(30) El 26 de junio de 1987, COL Italia, por una parte, y CIT e Italia Tour, por otra, celebraron un contrato cuyas principales cláusulas son las siguientes:

— COL Italia confía a CIT y a Italia Tour la tarea de prestar, a través de 90 Tour Italia, sociedad conjunta que deberá crearse, el conjunto de los servicios turísticos, de hostelería y de transporte solicitados por COL Italia en el contexto de la Copa del Mundo 1990 para atender a sus propias necesidades y a las necesidades de la FIFA, de los árbitros, de las delegaciones y equipos oficiales, de los periodistas y de las personas que indique COL Italia.

— COL Italia confía, asimismo, a 90 Tour Italia la exclusiva mundial de la organización de:

  — los distintos paquetes turísticos relacionados con la Copa del Mundo de Fútbol 1990, así como los posibles servicios vinculados a la Copa durante el período 1987 a 1990;

  — una red adecuada para la distribución de dichos servicios, tanto en Italia como en el resto del mundo.

— COL Italia concede a 90 Tour Italia la exclusiva mundial de expedición de las entradas que pueden utilizarse en los paquetes turísticos y le garantiza la disponibilidad de un número de entradas igual, como mínimo, al 30 % del aforo de los estadios.

— Como contraprestación por la concesión de los derechos citados, 90 Tour Italia abonará a COL Italia un porcentaje sobre el volumen de negocios realizado en ejecución del presente contrato durante todo el período de vigencia del mismo; el porcentaje será igual a 0,5 % del volumen de negocios bruto, o 700 millones de liras, eligiéndose entre estas dos cantidades la que sea más elevada.

— En el ejercicio de sus atribuciones, 90 Tour Italia queda autorizada a presentarse como el mandatario exclusivo de COL Italia en materia de turismo y puede utilizar la denominación « tour operator de COL Italia ».

— CIT e Italia Tour son solidariamente responsables con 90 Tour Italia ante COL Italia.

— El contrato es válido hasta el 31 de diciembre de 1990.

(31) El 11 de febrero de 1988, COL Italia y 90 Tour Italia celebraron un segundo contrato, con el refrendo de los presidentes de CIT SpA y de Italia Tour.

Dicho contrato recuerda que CIT e Italia Tour se declaran dispuestos a suministrar a COL Italia el conjunto de los servicios turísticos que pueda necesitar COL Italia con motivo de la Copa del Mundo, así como a preparar paquetes turísticos que incluyan entradas a los diferentes partidos de dicho acontecimiento deportivo, paquetes que se comercializarán en exclusiva en todo el mundo.

Este contrato recoge a continuación las disposiciones del contrato celebrado el 26 de junio de 1987 entre COL Italia, por una parte, y CIT e Italia Tour, por otra parte, concretamente en lo que se refiere a:

— Prestación por 90 Tour Italia de los servicios turísticos, de hostelería y de transporte a COL Italia.

— La exclusiva mundial de expedición de las entradas que puedan utilizarse en paquetes turísticos, concedida a 90 Tour Italia por COL Italia.

— La exclusiva mundial de 90 Tour Italia para adquirir, únicamente para el sector de paquetes turísticos, todas o parte de las entradas todavía disponibles cuando COL Italia haya cubierto sus otros compromisos. El plazo de vigencia de este contrato concluirá el 31 de diciembre de 1990.

(32) Para comercializar sus paquetes turísticos, la sociedad 90 Tour Italia celebró contratos con agencias de viajes de los distintos Estados.

Por lo que se refiere a los Estados miembros, 90 Tour Italia celebró un contrato con una única agencia en Irlanda y otra en Bélgica y Luxemburgo. En los demás Estados, se celebraron contratos con varias agencias.

(33) En todos los casos, las agencias reconocidas por 90 Tour Italia se comprometían a no revender los paquetes turísticos al por menor más que en su territorio. Las agencias podían revender los paquetes turísticos al por mayor, pero exclusivamente a :

— Agencias de venta al por menor instaladas en el territorio y que se comprometiesen a revender los paquetes al por menor.

— Agencias de venta al por mayor instaladas en el territorio y que se comprometiesen a revender los paquetes a agencias de venta al por menor instaladas también en el territorio de que se trate.

(34) Las agencias reconocidas no podían en ningún caso revender las entradas a los partidos fuera de los paquetes turísticos.

(35) Los contratos en cuestión afectaban a un total de unas 540 000 entradas destinadas a los paquetes turísticos.

Los precios de los paquetes variaban considerablemente según las prestaciones propuestas : duración de la estancia, tipo de alojamiento, medio de transporte, distancia, tipo de restaurante, etc.

Como ejemplo, los precios de los paquetes vendidos en Bélgica por la agencia reconocida por 90 Tour Italia iban de 143 a 840 ecus.

H. Seguridad

(36) La organización de la Copa del Mundo de Fútbol plantea problemas de seguridad que hay que tener en cuenta y que fueron expuestos en el curso del procedimiento por el fiscal adjunto de la República Italiana, encargado de coordinar los mecanismos de seguridad en dicho acontecimiento deportivo, y por los representantes de COL Italia. Estos problemas pueden resumirse como se expone a continuación.

(37) El problema fundamental para los organizadores era lograr que grupos de seguidores de equipos contrarios no pudieran entrar en contacto y enfrentarse en los estadios o en las proximidades de los mismos. En consecuencia, había que garantizar que, dentro de los estadios, los espectadores estuvieran distribuidos por nacionalidades.

(38) Para ello, los organizadores hicieron obras en los estadios para que todos los espectadores pudieran estar sentados.

(39) Además, se creó un sistema informatizado central, gestionado por la BNL, que permitía conocer la nacionalidad de todos los espectadores y atribuir las localidades en función de la nacionalidad. La compra de las entradas distribuidas por la BNL y sus agentes estaba supeditada a la presentación de un documento de identidad y los datos se transmitían al ordenador central de la BNL.

(40) Con los paquetes turísticos se seguía el mismo procedimiento. Todo comprador de un paquete debía justificar su identidad. Los datos se transmitían entonces al ordenador de la BNL a través de un subsistema informático gestionado por 90 Tour Italia y el comprador recibía su entrada según su nacionalidad.

(41) Este sistema dejaba siempre abierta la posibilidad de que un seguidor aislado comprase una entrada que no le correspondía, en especial si lo hacía en el mercado negro.

Sin embargo, en opinión de los organizadores, estos casos aislados no suponían grandes riesgos para la seguridad. El problema principal era la formación de « grupos » de seguidores situados cerca o en medio de otros del equipo contrario.

(42) Según los organizadores, había que impedir que las agencias de viajes independientes no controladas por COL Italia pudieran adquirir entradas, ya que hubieran podido revender dichas localidades, aisladas o en paquetes turísticos, a hinchas de nacionalidad distinta de aquella a la que estaban destinadas, poniendo así en peligro la seguridad de los espectadores.

II. VALORACIÓN JURÍDICA

A. El concepto de empresa

(43) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la sentencia de 12 de diciembre de 1974 en el asunto 36/74 (Walrave/UCI) [1] y la sentencia de 23 de abril de 1991 en el asunto 41/90 (Höfner y Elser/Macrotron [2], empresa, en el sentido del artículo 85 del Tratado, es toda entidad que ejerce actividades de carácter económico, con independencia de su forma jurídica.

Por otra parte, se considera actividad de carácter económico toda actividad, incluso sin fines lucrativos, que participe en los intercambios económicos [sentencia de 20 de marzo de 1985 en el asunto 41/83 (República Italiana/Comisión) (British Telecommunications) [3]].

[1] Rec. 1974, pag. 1405.
[2] Rec. 1990, p. I-1979.
[3] Rec. 1985, p. 873.

(44) *Carácter comercial de la Copa del Mundo de Fútbol*

La Copa del Mundo de Fútbol es, indudablemente, un acontecimiento deportivo de gran magnitud.

No obstante, tiene también implicaciones de carácter económico, en particular por lo que se refiere a :

— La venta de 2 700 000 entradas a los partidos, de las que más de un 20 % forma parte de paquetes turísticos que incluyen prestaciones de hostelería, transporte y visitas turísticas.

— La celebración de contratos de publicidad en los paneles situados en los estadios.

— La explotación comercial de los emblemas de la FIFA, de la Copa del Mundo, del trofeo de la deportividad de la FIFA y de la mascota de la Copa del Mundo.

— La explotación comercial por el organizador local de un emblema específico para la Copa del Mundo 1990.

— La celebración de contratos con las cadenas de televisión para la retransmisión del acontecimiento.

(45) El valor económico de la Copa del Mundo queda reconocido en el artículo 3.4 del « Pliego de condiciones destinado a la federación organizadora » elaborado por la FIFA.

(46) Queda también reconocido por los representantes de la FIFA con ocasión de la audiencia (página 126 de las actas de la audiencia).

(47) *La FIFA*

La FIFA es una federación de asociaciones deportivas y, como tal, ejerce actividades deportivas.

Además, la FIFA ejerce también actividades de carácter económico, en particular por lo que se refiere a :

— la celebración de contratos publicitarios ;

— la explotación comercial de emblemas de la Copa del Mundo ;

— la celebración de contratos con las cadenas de televisión para la retransmisión del acontecimiento.

(48) En la Copa del Mundo 1990, la venta de los derechos de publicidad y televisión por la FIFA representó aproximadamente el 65 % de los ingresos totales de la Copa, estimados en 220 millones de francos suizos.

(49) Por lo tanto, se llega a la conclusión de que la FIFA es una entidad que ejerce actividades de carácter económico y constituye una empresa a los efectos del artículo 85.

(50) *La Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC)* es la asociación italiana de fútbol designada por la FIFA para organizar la Copa del Mundo 1990.

(51) En su calidad de organizador, la FIGC era responsable de toda la organización del acontecimiento, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento de la Copa del Mundo 1990, y, en particular, debía encargarse de la reforma de los estadios, la construcción de instalaciones para la prensa, la disposición de plazas de aparcamiento, etc.

(52) Para financiar estos gastos, la FIGC disponía de una participación en los beneficios netos de la competición, así como de los obtenidos de la comercialización en Italia del emblema de la Copa del Mundo 1990 creado por ella misma.

(53) Así, la FIGC también desarrolla actividades de carácter económico y es una empresa a los efectos del artículo 85.

(54) *COL Italia*

COL Italia es una entidad constituida conjuntamente por la FIFA y la FIGC para la realización de todas las actividades directa o indirectamente relacionadas con la organización técnica y logística de la Copa del Mundo.

Entre las misiones de COL Italia se incluía, en particular, la concepción y ejecución del plan de distribución de entradas.

(55) Los ingresos de COL Italia procedían de una parte de los derechos de televisión, de los derechos de publicidad, de la venta de entradas y de la comercialización en Italia del emblema de la Copa del Mundo.

(56) La concesión de los derechos exclusivos a 90 Tour Italia dio lugar, en particular, a una remuneración en beneficio de COL Italia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del contrato de 16 de junio de 1987.

(57) Así, pues, se puede decir que COL Italia era una entidad que ejercía actividades de carácter económico y, en consecuencia, era una empresa a los efectos del artículo 85.

(58) *La Compagnia Italiana Turismo SpA (CIT)* es una sociedad italiana que ejerce una actividad de agencia de viajes. Es, por lo tanto, una empresa a los efectos del artículo 85.

(59) *Italia Tour SpA* es una sociedad que ejerce una actividad similar a la de CIT y es también una empresa a los efectos del artículo 85.

(60) *90 Tour Italia SpA* es una sociedad de Derecho italiano, creada conjuntamente por CIT e Italia Tour para organizar y comercializar paquetes turísticos con ocasión de la Copa del Mundo 1990. Es una empresa a los efectos del artículo 85.

B. Los contratos

(61) Las condiciones en las que 90 Tour Italia intervino para comercializar paquetes turísticos se establecían en dos contratos:

— un contrato de 26 de junio de 1987, celebrado entre COL Italia, por una parte, y CIT e Italia Tour, por otra,

— un contrato de 11 de febrero de 1988, celebrado entre COL Italia y 90 Tour Italia, que recoge lo fundamental de las disposiciones del contrato antes citado.

(62) El período de vigencia de ambos contratos era idéntico y concluía el 31 de diciembre de 1990. Por otra parte, el contrato de 11 de febrero de 1988 no incluye ninguna disposición que anule o sustituya al contrato de 26 de junio de 1987.

(63) También cabe señalar que el contrato de 11 de febrero de 1988 entre COL Italia y 90 Tour Italia fue refrendado por CIT y 90 Italia Tour que, en virtud del artículo 8 del contrato, se declaraban solidariamente responsables con 90 Tour Italia frente COL Italia.

(64) En consecuencia, y contrariamente a lo que declararon los representantes de CIT en el curso del procedimiento, no puede decirse que el posible efecto anticompetitivo del contrato entre COL Italia y 90 Tour Italia no sea imputable a CIT e Italia Tour. Por lo tanto, en este procedimiento, hay que tener en cuenta los dos contratos citados.

C. Responsabilidades de la FIFA y la FIGC

(65) Los dos contratos objeto del presente procedimiento fueron celebrados entre COL Italia, por una parte, y 90 Tour Italia, CIT e Italia Tour, por otra. Ni la FIFA ni la FIGC firmaron dichos contratos.

(66) Sin embargo, debe tenerse en cuenta que COL Italia, aunque tiene personalidad jurídica propia, no disponía de una auténtica autonomía de actuación, lo cual puede deducirse de los elementos siguientes.

(67) El comité organizador local COL Italia es una entidad creada de forma conjunta por la FIGC y la FIFA especialmente para « la realización de todas las actividades relacionadas, directa o indirectamente, con la organización técnica y logística de la Copa del Mundo en Italia en 1990, respetando los límites operativos establecidos en el pliego de condiciones elaborado por la FIFA y en el Reglamento de la Copa del Mundo 1990 » (artículo 3 del Reglamento del COL de 14 de agosto de 1985).

(68) Por consiguiente, la existencia de dicha entidad estaba estrechamente vinculada con la organización de la Copa del Mundo 1990 y debía cesar cuando concluyera el acontecimiento.

(69) Este comité organizador estaba integrado por nueve representantes de la FIGC y por el presidente y el secretario general de la FIFA. Los once miembros reunidos en sesión plenaria poseían todas las facultades de decisión sobre la actividad del comité.

(70) El comité ejecutivo restringido del COL, del que formaba parte el secretario general de la FIFA, sólo podía estar formado por sus propios miembros.

(71) La FIGC y la FIFA, a través de sus representantes en el órgano de decisión del COL, controlaban directa y efectivamente toda la actividad del comité, de forma conjunta, en particular por lo que se refiere a la distribución de entradas.

En este campo, COL Italia estaba sujeto a las directrices de la FIFA y la FIGC.

(72) Además, de acuerdo con las disposiciones del pliego de condiciones, la FIFA se reservaba la posibilidad de adoptar en última instancia todas las decisiones de principio sobre todos los puntos, en particular por lo que se refiere al sistema de distribución de las entradas, elemento clave para la realización de la Copa del Mundo.

(73) El sistema de distribución de entrades debía, en todo caso, ser aprobado por la FIFA. Así, los contratos de 26 de junio de 1987 entre COL Italia y CIT/Italia Tour y de 11 de febrero de 1988 entre COL Italia y 90 Tour Italia, para la distribución de las entradas destinadas a paquetes turísticos, incluían una cláusula suspensiva consistente en la aprobación por la FIFA de la política de venta de las entradas.

(74) En defenitiva, puede decirse que COL Italia no podía determinar de forma realmente autónoma su actuación en el mercado y que la celebración de los contratos de 26 de junio de 1987 y de 11 de febrero de 1988 podía imputarse conjuntamente a COL Italia, la FIGC y la FIFA.

D. Noción de acuerdo

(75) Los contratos de 26 de junio de 1987 y de 11 de febrero de 1988 son acuerdos entre empresas a los efectos del artículo 85.

E. Naturaleza de los contratos

(76) En el curso del procedimiento, algunas de las partes indicaron que el objeto de los contratos era encargar a 90 Tour Italia que realizarse unas tareas que COL Italia no podía llevar a cabo.

De ello podría deducirse que 90 Tour Italia intervino únicamente como mandatario y que estos contratos quedaban fuera del campo de aplicación de las disposiciones del artículo 85.

(77) Este argumento no es admisible por las razones siguientes :

— 90 Tour Italia tenía la posibilidad de comprar a COL Italia las entradas, pero además facilitaba otras prestaciones, los paquetes turísticos, de los que las entradas sólo eran una parte ; los paquetes turísticos se comercializaban con precios y condiciones fijados por 90 Tour Italia,

— 90 Tour Italia debía comprometerse a adquirir, y adquirió realmente, un número considerable de entradas para partidos cuyo atractivo para los espectadores estaba estrechamente relacionado con la clasificación de los equipos y que, en consecuencia, era aleatorio,

— por esta razón, 90 Tour Italia asumió un riesgo comercial elevado, como señalaron los representantes de CIT en la audiciencia (páginas 60 y 70 de las actas de la audiencia).

(78) En consecuencia, las funciones de 90 Tour Italia superaban ampliamente las de un mero mandatario, por lo que los contratos en cuestión quedan incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 85.

F. Efectos sobre la competencia

(79) El objeto de la presente Decisión es únicamente comprobar los efectos sobre la competencia resultantes de los dos contratos citados celebrados entre COL Italia, 90 Tour Italia, CIT e Italia Tour.

No obstante, para evaluar el objeto y los efectos de dichos contratos respecto del apartado 1 del artículo 85, se debe tener un cuenta el contexto en el que se aplicaron y, en particular, todo el sistema de distribución de entradas que se acaba de describir.

(80) En virtud de los contratos de 26 de junio de 1987 y de 11 de febrero de 1988, COL Italia había confiado a 90 Tour Italia :

— la exclusiva mundial de la organización de los distintos paquetes turísticos en relación con la Copa del Mundo y la creación de una red adecuada de distribución de los mismos en Italia y en el resto del mundo,

— el derecho de presentarse como mandatario exclusivo de COL Italia y de utilizar la denominación « Tour operator de Italia 90 »,

— la exclusiva mundial de expedición de las entradas que podían utilizarse en los paquetes turísticos y le garantizaba la disponibilidad de un número de entradas igual, como mínimo, al 30 % del aforo de los estadios.

(81) COL Italia no concedió estos derechos exclusivos de forma gratuita, sino a cambio de una contraprestación financiera por parte de 90 Tour Italia, de conformidad con el artículo 5 del contrato de 26 de junio de 1987.

(82) 90 Tour Italia concedió posteriormente a agencias de los distintos países autorización para la venta de sus paquetes turísticos.

(83) El resultado de estos derechos exclusivos fue que 90 Tour Italia fue el único mayorista de viajes que pudo comprar entradas a los estadios a COL Italia para organizar y comercializar paquetes turísticos que incluyeran dichas entradas.

(84) Los otros mayoristas de viajes, así como las agencias de viajes, no podían comprar entradas a los estadios a COL o a otras fuentes de aprovisionamiento, como las asociaciones deportivos de la BNL, debido a las restricciones impuestas para la venta de dichas entradas, y en particular por la prohibición de revenderlas a agencias de viajes.

(85) Como resultado, los únicos paquetes turísticos disponibles en el mercado que incluían entradas para los partidos eran los organizados por 90 Tour Italia. Los otros mayoristas de viajes sólo podían confeccionar paquetes sin entradas.

(86) Ahora bien, es evidente que para las personas que deseaban ir a Italia para la Copa del Mundo era fundamental disponer de viajes organizados con entradas a los estadios.

Por lo tanto, los mayoristas de viajes que no podían proponer este tipo de viajes turísticos se encontraban en situación de desventaja respecto de 90 Tour Italia.

(87) Así, la exclusiva concedida a 90 Tour Italia tuvo el efecto de restringir la competencia entre mayoristas de viajes en la Comunidad.

(88) Por otra parte, las agencias de viajes que deseaban comercializar paquetes turísticos con entradas para los partidos sólo podían obtenerlos de un único mayorista de viajes.

Ahora bien, en caso de que 90 Tour Italia no hubiera tenido la exclusiva mundial, las agencias de viajes hubieran podido dirigirse a varios mayoristas de vajes y conseguir, a lo mejor, condiciones más ventajosas que les permitieran situarse en una posición competitiva más favorable respecto de las otras agencias de viajes.

(89) En consecuencia, la exclusiva mundial de la que disfrutó 90 Tour Italia vino también a restringir la competencia entre agencias de viajes en la Comunidad.

(90) En el curso del procedimiento, las partes alegaron que cualquier mayorista de viajes tenía la posibilidad de vender paquetes turísticos sin entradas a los estadios y pedir a sus clientes que compraran las entradas en la BNL o en las asociaciones de fútbol.

(91) Dicha posibilidad no puede tomarse en consideración. En tal hipótesis, el comprador de un paquete turístico sin entradas tenía que dirigirse a una sucursal de la BNL o a uno de sus agentes para obtener las entradas correspondientes a las fechas del paquete turístico. Habida cuenta de las gestiones y la pérdida de tiempo que esto implicaba, es evidente que las personas interesadas tenían que dirigirse preferentemente a las agencias de viajes reconocidas por 90 Tour Italia para la venta de paquetes turísticos con entradas.

(92) Una segunda posibilidad sugerida por las partes en el curso del procedimiento consistía en que las personas interesadas podían comprar un paquete turístico sin entradas en una agencia de viajes y encargar a dicha agencia que les comprase las entradas a los estadios.

(93) Tampoco puede considerarse esta posibilidad como una solución alternativa satisfactoria.

El procedimiento hubiera exigido que, por cada paquete turístico vendido, la agencia de viajes no reconocida por 90 Tour Italia se dirigiera a una sucursal o agencia de la BNL con un documento de identidad del comprador para conseguir las entradas a los estadios.

Este procedimiento hubiera supuesto más gestiones y, por lo tanto, costes suplementarios para las agencias no reconocidas, dejando además abierto ante el comprador del paquete turístico el interrogante sobre las posibilidades reales de obtener entradas a los estadios.

Con ese sistema, la agencia que no era titular de las entradas quedaba en una situación competitiva desfavorable respecto de las agencias reconocidas por 90 Tour Italia, que eran las únicas que podían indicar con certeza en su publicidad que podían facilitar las entradas a los estadios.

(94) También hay que tener en cuenta el hecho de que, mediante fax de 26 de enero de 1990, la BNL dio la orden a todos sus puntos de venta establecidos fuera de Italia de que apartir del 31 de enero de 1990 suspendiera la venta de entradas a los estadios.

(95) Como consecuencia, a partir del 1 de febrero de 1990, se impedía a todos los mayoristas de viajes excepto 90 Tour Italia que vendieran paquetes turísticos, invitando a sus clientes a comprar las entradas en las sucursales o agencias de la BNL.

(96) En definitiva, los acuerdos celebrados entre COL Italia, por una parte, como organismo perteneciente a la vez a la FIFA y a la FIGC, y 90 Tour Italia, CIT e Italia Tour, por otra parte, al conceder a 90 Tour Italia la exclusiva del suministro de entradas a los estadios que pudieran utilizarse en los paquetes turísticos, a falta de fuentes alternativas para adquirir entradas normales, tuvieron por efecto restringir la competencia en la Comunidad, en el sentido del apartado 1 del artículo 85, entre mayoristas de viajes y entre agencias de viajes en el mercado de venta de paquetes turísticos con ocasión de la Copa del Mundo de Fútbol 1990. Por lo tanto, se reúnen las condiciones del apartado 1 del artículo 85.

G. Reglamento (CEE) nº 1983/83 de la Comisión

(97) En el curso del procedimiento, las partes precisaron que los contratos hubieran podido acogerse a las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1983/83 de la Comisión, de 22 de junio de 1983, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 a determinadas categorías de acuerdos de distribución exclusiva [1].

(98) La Comisión adoptó el Reglamento (CEE) nº 1983/83 en aplicación del Reglamento nº 19/65/CEE del Consejo, de 2 de marzo de 1965, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas [2].

(99) El apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 19/65/CEE limita explícitamente la facultad de la Comisión para adoptar un reglamento de exención al ámbito de los productos exclusivamente.

Esta limitación se desprende también de la redacción del artículo, que se refiere a las operaciones en las que una parte compra un producto para revenderlo.

[1] DO nº L 173 de 30. 6. 1983, p. 1.
[2] DO nº 36 de 6. 3. 1965, p. 533/65.

(100) Estas operaciones de compra y reventa no pueden aplicarse a los servicios.

(101) De ello se debe deducir, por lo tanto, que los servicios quedan excluidos del campo de aplicación del Reglamento nº 19/65/CEE.

(102) En consecuencia, el Reglamento (CEE) nº 1983/83 debe tener el mismo ámbito de aplicación definido como « los acuerdos en los que sólo participen dos empresas, y en los cuales una parte se compromete con la otra a entregarle únicamente a ésta determinados productos para su reventa en la totalidad o en una parte definida del territorio del mercado común ».

(103) En el punto 11 de la Comunicación correspondiente al Reglamento (CEE) nº 1983/83 [1], la Comisión precisaba sobre esta cuestión que « los acuerdos exclusivos relativos no a la reventa de productos sino a la prestación de servicios no están incluidos en el ámbito de aplicación de los Reglamentos ».

(104) Los acuerdos a los que se refiere el presente procedimiento tratan del suministro, con carácter exclusivo, de entradas a los estadios, con objecto de organizar paquetes turísticos que incluyan, en particular el transporte, el alojamiento y la restauración.

(105) En consecuencia, es evidente que estos acuerdos se refieren a la prestación de servicios y no entran dentro del campo de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1983/83.

(106) En cualquier caso, aun considerando que los paquetes turísticos fueran productos en el sentido del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1983/83, no se cumplían todos los requisitos establecidos en el artículo 3 de dicho Reglamento para poder acogerse a la exención.

Así, contrariamente a lo dispuesto en la letra c) del artículo 3 de dicho Reglamento, los usuarios sólo podían comprar en el territorio concedido los paquetes turísticos con entradas a los partidos al concesionario exclusivo o a sus representantes y, fuera del territorio concedido, no había fuentes alternativas de compra, debido sobre todo a que el territorio concedido era el mundo entero.

(107) En cuanto a la exclusiva concedida a 90 Tour Italia, los representantes de COL Italia declararon en el procedimiento que se trataba de una exclusiva de hecho, resultante de la falta de otro mayorista de viajes interesado en llegar a un acuerdo con COL Italia.

(108) Este argumento no puede aceptarse debido a las tres razones siguientes :

— por una parte, si las partes no deseaban celebrar un contrato de exclusividad, no se entiende por qué incluyeron dicha cláusula en el contrato,

— por otra parte, en el primer contrato entre COL Italia y CIT/Italia Tours, firmado el 26 de junio de 1987, se incluía ya dicha exclusividad. Por lo tanto, a partir de tal fecha, COL Italia no podía ya celebrar ningún contrato con ningún otro mayorista de viajes interesado,

— por último, si las partes no deseaban la exclusividad, no se puede entender que incluyeran en el contrato la contraprestación financiera de la misma.

H. Posibles razones de seguridad

(109) En el curso del procedimiento, las partes alegaron que las posibles restricciones de competencia venían justificadas por razones de seguridad.

La separación de los espectadores dentro de los estadios por nacionalidades y su seguridad en los alrededores de los estadios hubieran exigido que sólo un mayorista de viajes estuviera facultado para organizar paquetes turísticos con entradas a los estadios para la venta en todo el mundo.

(110) En el plano jurídico, las partes indicaron que estas restricciones de competencia debían examinarse a la luz del artículo 36 del Tratado, cuyas disposiciones prevalecerían sobre las normas de competencia del artículo 85. En este sentido, las partes hacían referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de febrero de 1971 en el asunto 40/70 (Serena/Eda) [2].

(111) Respecto de la aplicación del artículo 36 del Tratado, el Tribunal de Justicia precisaba en su sentencia de 18 de febrero de 1971, a la que hacían alusión las partes, que « el artículo 36, que forma parte del capítulo correspondiente a las restricciones cuantitativas en los intercambios entre Estados miembros, se basa en un principio que también puede ser aplicable en materia de competencia, en el sentido de que, si bien la existencia de los derechos reconocidos por la legislación de un Estado miembro en materia de propiedad industrial y comercial no se ve afectada por los artículos 85 y 86 del Tratado, el ejercicio de los mismos sí puede verse afectado por prohibiciones establecidas en dichas disposiciones ».

[1] DO nº C 101 de 13. 4. 1984, p. 2.

[2] Rec. 1971, p. 69.

(112) De dicha sentencia cabe deducir que, como en el caso de las normas relativas a la libre circulación de mercancías, las reglas de competencia pueden imponer limitaciones al ejercicio de los derechos de propiedad industrial. En cambio, la tesis sostenida por las partes es la contraria, ya que defiende que el artículo 36 impondría una limitación a la aplicación de las normas de competencia.

(113) En cualquier caso, si se tiene en cuenta este principio, sería conveniente que, de conformidad con las disposiciones del artículo 36, las prácticas en cuestión no constituyeran una restricción encubierta de la competencia y fueran indispensables para alcanzar el objetivo previsto.

(114) En su declaración sobre los problemas de seguridad, el fiscal adjunto de la República Italiana, responsable de la coordinación de las medidas de seguridad con ocasión de la Copa del Mundo, no hizo alusión a la necesidad de implantar una exclusiva mundial para la distribución de paquetes turísticos que incluyeran entradas a los estadios.

(115) En la audiencia, un representante de COL Italia declaró, en relación con los paquetes turísticos, que se hubiera podido atender a todos los mayoristas de viajes que estaban dispuestos a crear un subsistema informático y a garantizar su coordinación con el de la BNL. El representante de COL Italia declaró, en particular, que se hubiera podido atender a « 2, 15 o 20 » mayoristas de viajes (página 89 de las actas de la audiencia).

(116) De las propias declaraciones del representante de COL Italia debe deducirse, por lo tanto, que la exclusiva mundial concedida a 90 Tour Italia no era indispensable para garantizar la seguridad del acontecimiento deportivo.

En consecuencia, aunque pudiera aplicarse al presente caso el principio del artículo 36 del Tratado, la exclusiva mundial concedida a 90 Tour Italia era desproporcionada en comparación con el objetivo perseguido y, por lo tanto, no estaba justificada por razones de seguridad.

(117) En cuanto a los paquetes turísticos con entradas, era necesario un control estricto de la distribución. Es especialmente importante que el mayorista de viajes que organiza dichos paquetes turísticos pueda tener garantías de que las agencias de viajes que efectúen la distribución posterior respetan los requisitos de distribución impuestos.

(118) Por esta razón, la Comisión considera que está justificado que agencias de viajes no controladas por los organizadores, como la agencia demandante en este caso, no puedan adquirir lotes de entradas para organizar paquetes turísticos que se comercializarían fuera de control.

(119) Sin embargo, la Comisión estima también que podrían competir en el mercado, sin poner en peligro la seguridad de los espectadores, varios mayoristas de viajes que impusieran las mismas condiciones de distribución a las agencias de viajes reconocidas para vender sus paquetes turísticos.

(120) La Comisión señala que esta posibilidad ha sido reconocida por los representantes de COL Italia en la audiencia, cuando éstos declararon que se hubiera podido atender a todos los mayoristas de viajes que reunían los mismos criterios que 90 Tour Italia.

I. Apartado 3 del artículo 85

(121) Los acuerdos no fueron notificados a la Comisión con objeto de obtener la exención prevista en el apartado 3 del artículo 85.

(122) La Comisión considera que, en cualquier caso, dichos acuerdos no reunían los requisitos necesarios para acogerse a dicha exención.

(123) Aun considerando que los acuerdos pudiesen contribuir a mejorar la distribución de las entradas y los paquetes turísticos, la Comisión opina que imponían restricciones que no eran indispensables para alcanzar los objetivos perseguidos y que, además, daban a las empresas la posibilidad de eliminar la competencia en una parte sustancial de los mencionados servicios.

J. Efectos sobre el comercio entre Estados miembros

(124) Los contratos se referían a la exclusiva de distribución dentro de la Comunidad y en el resto del mundo de paquetes turísticos con entradas, sin posibles fuentes alternativas de abastecimiento. En consecuencia, los contratos han tenido efectos considerables en el comercio entre los Estados miembros, ya que sin ellos se hubiera podido lograr un aumento de los intercambios económicos en el mercado de dichos paquetes turísticos.

K. Imposición de multas

(125) En este punto, debe tenerse en cuenta el hecho de que es la primera vez que la Comisión interviene en materia de distribución de entradas con ocasión de un acontecimiento deportivo.

Además, el asunto presentaba una indudable complejidad, debido a importantes cuestiones de seguridad.

Por último, la infracción cesó al concluir la Copa del Mundo de Fútbol 1990.

En consecuencia, la Comisión considera que no deben imponerse multas a las partes interesadas.

(126) No obstante, la Comisión considera también que es necesario adoptar una decisión para aclarar la postura jurídica e impedir en el futuro infracciones parecidas o similares. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, la sentencia de 2 de marzo de 1983 en el asunto 7/82 (GVL/Comisión) [1], la Comisión tiene un interés legítimo en declarar que los contratos mencionados han infringido lo dispuesto en el artículo 85,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La FIFA, la FIGC, COL Italia, CIT SpA, Italia/Tour SpA y 90 Tour Italia SpA han infringido el apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE por lo que se refiere a las disposiciones de los contratos de 26 de junio de 1987 y de 11 de febrero de 1988, celebrados entre COL Italia, CIT SpA e Italia Tour, por una parte, y 90 Tour Italia SpA, por otra parte, que preveían el suministro, con carácter exclusivo a escala mundial, a 90 Tour Italia de entradas a los estadios destinadas a paquetes turísticos para la Copa del Mundo 1990. Dichas entradas formaban parte de un sistema general de distribución de localidades establecido y aplicado por COL Italia de acuerdo con las directrices de la FIGC y de la FIFA, previa aprobación por esta última, y que prohibía la venta de entradas para organizar dichos paquetes turísticos, impidiendo así a los otros mayoristas de viajes y agencias de viajes que consiguieran entradas de fuentes que no fueran 90 Tour Italia.

Artículo 2

Los destinatarios de la presente Decisión serán:

— 90 Tour Italia SpA
Via Laura Mantegazza, 75
I-Roma,

— COL Italia/Italia 90
Via Po, 36
I-00198 Roma,

— Compagnia Italiana Turismo SpA
Piazza della Republica, 68
I-00185 Roma,

— Fédération Internationale de Football Association
Hitzigweg 11
CH-8030 Zurich,

— Federazione Italiana Gioco Calcio
Via Po, 36
I-00198 Roma,

— Italia Tour
Piazza Schuman, 78
I-Roma.

Hecho en Bruselas, el 27 de octubre de 1992.

Por la Comisión
Leon BRITTAN
Vicepresidente

[1] Rec. 1983, p. 483.