SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Tercera ampliada)
de 6 de junio de 1995 *

En el asunto T-14/93,

Union internationale des chemins de fer, asociación de empresas ferroviarias, con domicilio social en París, representada por Me Chantal Momège, Abogada de París, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Me Aloyse May, 31, Grand-rue,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Bernd Langeheine, miembro de su Servicio Jurídico, y Géraud de Bergues, funcionario nacional adscrito a la Comisión, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Decisión 92/568/CEE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1992, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE (IV/33.585 — Distribución de billetes de transporte por ferrocarril por parte de las agencias de viaje; DO L 366, p. 47),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Tercera ampliada),

integrado por los Sres.: J. Biancarelli, Presidente; R. Schintgen, C.P. Briët, R. García-Valdecasas y C.W. Bellamy, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de noviembre de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

1 Los transportes ferroviarios internacionales de viajeros funcionan, esencialmente, mediante una pluralidad de prestaciones nacionales sucesivas y, por tanto, se efectúan en el marco de una cooperación entre las empresas ferroviarias nacionales («redes»). El precio de un billete internacional equivale generalmente a la suma total de las tarifas de los recorridos nacionales. La compensación entre redes permite a cada una de ellas recibir la parte del precio del billete que corresponde a su prestación, al garantizarse entre sí el cálculo y el pago de las prestaciones adeudadas.

2 Los billetes internacionales pueden ser vendidos por las redes directamente o por agencias de viajes autorizadas. La venta de un billete por parte de una agencia de viajes da lugar al pago de una comisión calculada sobre el precio total. Cuando una agencia vende un billete para un transporte internacional efectuado por dos o más redes, recibe una comisión de cada una de las redes que participan en el transporte, proporcional a los ingresos que percibe cada una. Asimismo, cuando una red vende directamente un billete internacional para un transporte que efectúa con una o varias redes, recibe una comisión de cada una de las redes por cuya cuenta ha comercializado el billete. Cada año se venden alrededor de 130 millones de billetes internacionales.

3 En 1952, la Comisión de Viajeros de la Unión Internacional de Ferrocarriles (en lo sucesivo, «UIF»), que agrupa a 69 redes, elaboró la ficha UIF 130 «Agencias de viajes» (en lo sucesivo, «ficha 130»). Esta ficha, actualizada en numerosas ocasiones, entre ellas en 1989, regula algunos aspectos de las relaciones entre las redes y las agencias de viajes. En su versión objeto de litigio contiene, entre otras, las normas siguientes.

4 Por lo que se refiere a los *requisitos de autorización de las agencias,* la cláusula 1.1 de la ficha 130 establece:

«1.1 La acreditación será concedida a las agencias por la red ferroviaria principal del país en el que estén situadas. Para los cupones directos o para los cupones de secciones que correspondan a otra red, la acreditación se concederá previo acuerdo de esta última.

No obstante, se podrán establecer excepciones a estas normas, especialmente en los acuerdos de reciprocidad celebrados entre las distintas redes ferroviarias.»

5 Según la demandante, un «cupón directo» es un billete internacional y un «cupón de sección» es un billete doméstico de otra red.

6 Respecto a la *concesión de comisiones a las agencias*, la cláusula 3 de la ficha 130 establece lo siguiente:

«3.1 Se recomienda a cada red que conceda a las agencias una comisión idéntica sobre sus cupones de sección y sobre su parte de los billetes y cupones directos.

Cuando algunas de las redes que permiten a las agencias imprimir sus cupones deseen establecer una diferencia entre los tipos de comisión de las dos categorías de billetes, con objeto de retribuir a las agencias en concepto de gastos de impresión, es conveniente que la diferencia entre los tipos concedidos sea lo más reducida posible.

3.2 Las redes deberán conceder una comisión sobre su parte de los billetes y cupones directos y de los cupones de sección adquiridos por las agencias en las estaciones y despachos oficiales de la red que concede la acreditación, siempre que el contrato entre dichas agencias y la red no les permita expedirlos por sí mismas.

Se recomienda a las redes conceder un tipo de comisión sobre los billetes adquiridos inferior (5 %) al concedido para los billetes expedidos por las propias agencias [...]»

7 Respecto a los *tipos de comisión,* la cláusula 4 de la ficha 130 establece lo siguiente:

«4.1 Los tipos de comisión concedidos a las agencias acreditadas por una red extranjera en concepto de prestaciones efectuadas, o a las redes extranjeras en concepto de prestaciones realizadas por sus estaciones, se recogen en el Anexo 4.

Estos tipos de comisión se aplicarán a todas las prestaciones del tráfico internacional cubiertas por la TCV (Tarifa Común Viajeros) [...]

4.3 El tipo de comisión concedido a las demás redes y a las agencias acreditadas por una red extranjera se establece, en principio, con carácter uniforme en un 10 %.

Las redes que concedan un tipo de comisión inferior al 10 % sólo recibirán de las demás el tipo equivalente al que ellas mismas concedan a las otras redes (acuerdo de reciprocidad).

Esta norma se aplicará a las ventas en agencias y estaciones.

4.4 Mediante acuerdo bilateral o multilateral, las redes podrán otorgar un tipo de comisión superior al previsto en el Anexo 4.

4.5 La propia red que autorice a una agencia para la venta de prestaciones abonará íntegramente la comisión adeudada a esta agencia por la venta de dichas prestaciones. Lo mismo sucederá respecto de las prestaciones que las agencias estén autorizadas a obtener en las ventanillas ferroviarias, teniendo en cuenta que la comisión

reducida otorgada en este caso se incluye en la concedida por las otras redes en concepto de ventas efectuadas en estaciones de la red que facilita la acreditación.

[...]»

8 Del Anexo 4 de la ficha 130, en su versión vigente a partir del 1 de enero de 1990, se deduce que el tipo de comisión concedido a las agencias de viajes acreditadas por una red extranjera equivale al 10 % del precio de venta del billete en lo que respecta a 26 redes europeas, entre las cuales figuran once de las doce redes de los Estados miembros de la Comunidad, en su composición anterior al 1 de enero de 1995. Unicamente la red italiana constituye una excepción a esta regla, por conceder una comisión del 6 % para los billetes adquiridos en las estaciones y del 9 % para los emitidos por las agencias de viajes. Por lo demás, en esta red sucede lo mismo en relación con los billetes vendidos en Italia, respecto a los cuales la red italiana obtiene asimismo una comisión del 6 % o del 9 %.

9 Por último, la cláusula 1.3 de la ficha 130 recomienda a las redes utilizar en sus acuerdos con las agencias de viajes, las *disposiciones del contrato tipo* que figuran en el Anexo 1 de esta ficha. Las cláusulas 1 y 4 de este contrato tipo estipulan lo siguiente:

«CLAUSULA 1

Alcance del acuerdo

1) La red de ferrocarriles (razón social) [...] autoriza a la agencia de viajes (razón social) [...] a emitir los títulos de transporte nacionales e internacionales correspondientes a las tarifas que se le han remitido.

[...]

CLAUSULA 4

Obligaciones de la agencia

La agencia está obligada a:

1) Fomentar, por todos los medios de que disponga, el desarrollo del tráfico de viajeros en las líneas de las redes que participen en las tarifas conforme a la cláusula 1 y en los demás medios de transporte explotados por las propias redes o en colaboración con éstas.

2) Efectuar el máximo de publicidad, por todos los medios apropiados, de los viajes en las líneas de las redes interesadas o en los demás medios de transporte contemplados en el párrafo anterior.

3) No favorecer en su publicidad, en sus ofertas, ni en el asesoramiento a la clientela el tráfico por medios de transporte que compitan con el ferroviario y con los demás medios de transporte contemplados en el párrafo 1).

[...]

6) Efectuar la venta de los títulos que se le entreguen según las normas de la red y a los precios que le sean comunicados.

7) Emitir y vender los títulos a los precios oficiales indicados en las tarifas y abstenerse de cobrar gastos de emisión por los títulos de transporte expedidos.»

10 En 1990, la Comisión dirigió a la demandante y a otras redes europeas diversas solicitudes de información. Dichas solicitudes se referían a la ficha 130. Las dirigidas a la Société nationale des chemins de fer français (en lo sucesivo, «SNCF») y a British Rail se basaban en el apartado 3 del artículo 11 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento nº 17»).

11 El 10 de octubre de 1991, la Comisión envió a la demandante un pliego de cargos con arreglo al artículo 2 del 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 (DO 1963, 127, p. 2268; EE 08/01, p. 62; en lo sucesivo, «Reglamento nº 99/63»). El 18 de febrero de 1992, tuvo lugar una audiencia en Bruselas conforme al artículo 7 del Reglamento nº 99/63.

12 El 25 de noviembre de 1992, tras recabar el dictamen del Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes, como prevé el apartado 3 del artículo 10 del Reglamento nº 17, la Comisión adoptó la Decisión 92/568/CEE, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE (IV/33.585 — Distribución de billetes de transporte por ferrocarril por parte de las agencias de viaje; DO L 366, p. 47; en lo sucesivo, «Decisión»). La parte dispositiva de la Decisión, basada en el Reglamento nº 17, establece lo siguiente:

«*Artículo 1*

La Unión Internacional de Ferrocarriles (UIF) ha infringido las disposiciones del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE, al adoptar y difundir una ficha UIF

referente a las relaciones entre empresas ferroviarias y agencias de viajes (ficha 130) que prevé:

— el control de la autorización de las agencias por parte de cada empresa ferroviaria nacional;

— la fijación en común de las condiciones para la concesión de comisiones;

— la determinación de un tipo uniforme de comisión;

— la obligación de las agencias de expedir y vender los billetes a los precios oficiales indicados en las tarifas;

— la prohibición impuesta a las agencias de favorecer, en sus ofertas o asesoramiento a la clientela, otros medios de transporte competidores.

Artículo 2

La Unión Internacional de Ferrocarriles deberá poner fin a las infracciones a que se refiere el artículo 1 en un plazo de doce meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

Artículo 3

Se impone a la Unión Internacional de Ferrocarriles una multa de un millón (1.000.000) de ECU por las infracciones señaladas en el artículo 1.

[...]»

Procedimiento y pretensiones de las partes

13 En estas circunstancias, la demandante interpuso el presente recurso mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de febrero de 1993.

14 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Tercera Sala ampliada) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la vista de 8 de noviembre de 1994.

15 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión, por error en su fundamentación jurídica e insuficiencia de motivación.

— Anule la citada Decisión por infracción y aplicación errónea del apartado 1 del artículo 85 del Tratado e insuficiencia de motivación.

— Anule la Decisión por violación del derecho de defensa, en la medida en que la Comisión no permitió a la UIF rebatir que la ficha 130 tenga por objeto infringir la competencia.

— Anule dicha Decisión por infracción del apartado 3 del artículo 85 del Tratado y del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1017/68 del Consejo, de 19 de julio

de 1968, por el que se aplican las normas de la competencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 175, p. 1; EE 08/01, p. 106; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1017/68»), al negarse a aplicar estas normas.

— Con carácter subsidiario, anule el artículo 3 de la Decisión, relativo a las multas impuestas a la UIF, por no concurrir los requisitos exigidos para imponer una multa.

— Más subsidiariamente, reduzca, con arreglo a los principios de proporcionalidad y de equidad, la cuantía de la multa impuesta a la UIF.

— Condene en costas a la Comisión.

16 La parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre el fondo

17 El Tribunal de Primera Instancia considera que las pretensiones de la demandante, citadas anteriormente, deben interpretarse en el sentido de que, por una parte, se solicita, con carácter principal, la anulación de la Decisión y, por otra, subsidiariamente, la anulación de la multa que se le ha impuesto o la reducción de su cuantía.

Sobre las pretensiones principales tendentes a la anulación de la Decisión

18 En apoyo de sus pretensiones principales, la parte demandante invoca, en esencia, seis motivos basados, en primer lugar, en el hecho de haber prescindido del alcance del Reglamento n° 1017/68; en segundo lugar, en la infracción del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, habida cuenta de que las disposiciones de la ficha 130 relativas a la acreditación de la red local y al tipo uniforme de las comisiones son indispensables; en tercer lugar, en el hecho de que la Comisión ha prescindido de las disposiciones de la ficha 130 relativas a la retrocesión de comisiones; en cuarto lugar, en la violación del derecho de defensa, en la medida en que la Comisión no permitió a la demandante rebatir el objeto de determinadas disposiciones de la ficha 130; en quinto lugar, en la infracción del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, por lo que se refiere a la obligación de no favorecer los medios de transporte competidores y, en sexto lugar, en la infracción del apartado 3 del artículo 85 del Tratado y/o del artículo 5 del Reglamento n° 1017/68.

Sobre el primer motivo, basado en el hecho de haber prescindido del alcance del Reglamento n° 1017/68

19 Los artículos 1 y 2 del Reglamento n° 1017/68 disponen lo siguiente:

«*Artículo 1*

Disposición de principio

En el sector de los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable, las disposiciones del presente Reglamento se aplican a los acuerdos, decisiones y prácticas

concertadas que tengan por objeto o por efecto la fijación de precios y condiciones de transporte, la limitación o el control de la oferta de transporte, el reparto de los mercados de transporte, la aplicación de mejoras técnicas o la cooperación técnica, la financiación o la adquisición en común de material o suministros de transporte directamente vinculados a la prestación de transporte, en la medida en que ello sea necesario para la explotación en común de una agrupación de empresas de transporte por carretera o vía navegable, según la definición del artículo 4, así como a las posiciones dominantes en el mercado de los transportes. Estas disposiciones se aplicarán igualmente a las operaciones de aquellos auxiliares de transporte que tuvieran el mismo objeto o efectos que los arriba previstos.

Artículo 2

Prohibición de las prácticas colusorias

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 3 a 6, serán incompatibles con el mercado común y quedarán prohibidos, sin que para ello sea necesaria una decisión previa, todo acuerdo entre empresas, toda decisión de asociaciones de empresas y toda práctica concertada capaz de afectar al comercio entre Estados miembros y que tengan por objeto o por efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el interior del mercado común, y en especial los que consisten en:

a) fijar directa o indirectamente los precios y condiciones de transporte y otras condiciones de transacción;

b) limitar o controlar la oferta de transporte, los mercados, el desarrollo técnico o las inversiones;

c) repartirse los mercados de transporte;

d) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;

e) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación con la prestación de transporte.»

— Exposición sumaria de las alegaciones de las partes

20 La demandante alega que la Decisión se funda en una base jurídica errónea, en concreto, el Reglamento nº 17, y no en la base jurídica correcta, es decir, en el Reglamento nº 1017/68. Alega, entre otras cosas, que la ficha 130 se refiere al «control de la oferta de transporte» y a la «fijación de precios de transporte», en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 1017/68.

21 Con carácter preliminar, señala que las redes no compiten entre sí, sino que están obligadas a cooperar en la prestación de los transportes ferroviarios internacionales (véanse los apartados 1 y 2 *supra*). Por otra parte, en el marco de la política común de transportes, el Consejo siempre ha insistido en la necesidad de cooperar, fundamentalmente, con objeto de que las redes se presenten en el mercado de los transportes internacionales como un transportista único [véanse las Resoluciones del Consejo, de 7 de diciembre de 1970, relativa a la cooperación entre las empresas de ferrocarriles (DO 1971, C 5, p. 1; EE 07/01, p. 166), y de 15 de diciembre de 1981, referente a la política ferroviaria de la Comunidad (DO 1982, C 157, p. 1; EE 07/03, p. 40), así como la Recomendación 84/646/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1984, sobre la intensificación de la cooperación entre las empresas de ferrocarriles nacionales de los Estados miembros en el tráfico internacional de viajeros y mercancías (DO L 333, p. 63; EE 07/03, p. 220)].

22 Según la demandante, la ficha 130 se adoptó, en este contexto, para permitir la venta de billetes internacionales de ferrocarril en gran número de agencias. Señala que el sistema de la ficha 130 se basa en un principio de mandato general y mutuo, conforme al cual cada red autorizada forma y controla sus agencias en su territorio y se constituye en garante frente a las demás redes respecto a las agencias acreditadas. Añade que cada red calcula e imputa su parte alícuota del precio del billete a las demás redes, sin control por parte de estas últimas.

23 En cuanto a la «oferta de transporte», la demandante afirma, sustancialmente, que la ficha 130 implica un sistema de acreditación recíproca con objeto de ofrecer a los usuarios, global y eficazmente, prestaciones de transportes internacionales. Esta oferta de transporte, destinada a los usuarios, se materializa en un título, el billete, que es distribuido directamente por las propias empresas ferroviarias o a través de las agencias de viaje. El billete no es más que el soporte indisociable de la oferta de prestación de transporte, que materializa esta oferta y no tiene ningún valor en sí mismo.

24 Además, la ficha 130 establece las modalidades de venta de los billetes expedidos por las redes o por las agencias y, por tanto, supone «el control de la oferta de transporte». En este contexto, el término «oferta» debe entenderse en el sentido económico de «la cantidad de bienes y servicios que un productor está dispuesto a vender a determinado precio», interpretación que prevalece también en el Derecho comunitario de la competencia.

25 En cuanto a la «fijación de los precios de transporte», el precio de transporte, en el sentido del Reglamento nº 1017/68, es el precio que paga el viajero por su desplazamiento. Ahora bien, la ficha 130 se refiere a este extremo, puesto que, según lo dispuesto en el Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril, de 9 de mayo de 1980 (en lo sucesivo, «Cotif») y en las normas uniformes relativas

al contrato de transporte internacional de viajeros y equipajes por ferrocarril (en lo sucesivo, «CIV»), anexo al primero, permite a las redes introducir, en sus acuerdos con las agencias, la obligación de emitir y vender los títulos de transporte a los precios oficiales indicados en las tarifas.

26 Además, añade la demandante, el precio que paga el viajero por su desplazamiento debe cubrir la totalidad de los gastos del transportista, comprendida la retribución a la agencia. Aunque la distribución de billetes es distinta de la prestación de transporte, la primera es, no obstante, indispensable e indisociable de este servicio.

27 En cuanto al razonamiento de la Comisión, expuesto en los puntos 50 a 59 de la Decisión, conforme al cual, debe existir un vínculo directo entre el acuerdo controvertido y la prestación de transporte, la demandante alega que tal necesidad no se deduce del artículo 1 del Reglamento nº 141 del Consejo, de 26 de noviembre de 1962, sobre la no aplicación del Reglamento nº 17 del Consejo al sector de los transportes (DO 1962, 124, p. 2751; EE 07/01, p. 57; en lo sucesivo, «Reglamento nº 141») ni del artículo 1 del Reglamento nº 1017/68. Por otra parte, a pesar de su tercer considerando, el título y el artículo 1 del Reglamento nº 141 sólo se refieren a la no aplicación del Reglamento nº 17 «al sector» de los transportes o «en el sector» de los transportes, y el artículo 2 del Reglamento nº 141 menciona «el sector de los transportes por ferrocarril». En cualquier caso, el Reglamento nº 141 carece de objeto desde la adopción del Reglamento nº 1017/68, que no exige un vínculo directo entre el acuerdo controvertido y la prestación de transporte.

28 La demandante añade que, en cualquier caso y aun suponiendo que se exigiera tal vínculo directo, éste existe en el presente asunto. A este respecto, la demandante señala que, en su escrito de contestación, la propia Comisión definió la prestación de la agencia de viajes como «la negociación y la celebración de contratos por cuenta de empresas de transporte». Ahora bien, tal actividad se refiere directamente a la prestación de transporte.

29 La demandante también alega que la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 1987, VVR (311/85, Rec. p. 3801), a la que la Comisión se refiere en la Decisión, no es aplicable en el presente asunto.

30 La Comisión responde que se basó en el Reglamento nº 17 porque, por una parte, la ficha 130 no se refiere «directamente» a la prestación de transporte y, por otra, las agencias de viajes no son auxiliares de transporte, sino prestadores de servicios independientes.

31 El tercer considerando del Reglamento nº 141 define el ámbito de aplicación de este Reglamento de forma que las prestaciones no vinculadas directamente a la prestación del servicio de transporte no están incluidas en él. En la misma línea, la expresión «auxiliares de transporte» debe tener un alcance limitado (véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Dutheillet de Lamothe en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1971, Muller, 10/71, Rec. pp. 723 y ss., especialmente pp. 732 y 737, y los puntos 55 a 59 de la Decisión).

32 El hecho de que el Reglamento nº 141 ya no esté en vigor es irrelevante, puesto que el Reglamento nº 1017/68, adoptado conforme a los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 141, se refiere expresamente a éste (primer y octavo considerandos) y, lógicamente, se aplica a las actividades excluidas por el Reglamento nº 141 del ámbito de aplicación del Reglamento nº 17. Por otra parte, si determinados comportamientos no vinculados directamente al transporte entraran en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1017/68, también estarían incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 17, lo cual crearía una confusión incompatible con la economía del Reglamento nº 1017/68.

33 En cuanto a la cuestión de si el Reglamento nº 1017/68 se aplica al «sector» o sólo a las «actividades» de transporte, el contexto en el que se inscriben los Reglamentos nºs 141 y 1017/68 requiere la misma interpretación de estos dos términos. La referencia a los «aspectos especiales de los transportes» excluye, en opinión de la

Comisión, los acuerdos celebrados por empresas de transporte en relación con otras actividades, como la restauración, la hostelería o las actividades recreativas. El elemento determinante es la naturaleza de la actividad a la que se refiere el acuerdo.

34 En respuesta a las alegaciones de la demandante relativas a «la oferta de transporte» y a «la fijación de los precios de transporte», la Comisión invoca el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en el apartado 20 de los fundamentos de Derecho de la sentencia VVR, antes citada, conforme al cual la agencia debe ser considerada como un «intermediario independiente que ejerce una actividad autónoma de prestación de servicios». Por otra parte, si la distribución de billetes no constituyera un servicio autónomo, distinto del de transporte, no sería comprensible que las redes se otorgaran recíprocamente una retribución por este servicio.

35 Tampoco es exacto que la ficha 130 regule las condiciones de la oferta de transporte internacional por ferrocarril, materia que está regulada por el Cotif y por el CIV. En la vista, la Comisión precisó que el concepto de «oferta de transporte» en el sentido del Reglamento nº 1017/68 se limita a acuerdos tales como los que regulan el número o la capacidad de los trenes.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

36 De los puntos 51 a 59 de la Decisión se deduce que la Comisión consideró que no debía aplicar en el presente asunto el Reglamento nº 1017/68 por tres motivos: en primer lugar, la Comisión opina que de la sentencia VVR, antes citada, se deduce que el agente de viajes es «un intermediario independiente» que presta «un servicio autónomo»; en segundo lugar, considera que la ficha 130 no se refiere «directamente» a la prestación del servicio de transporte; en tercer lugar, afirma que la agencia de viajes no es un «auxiliar del transporte».

37 En primer lugar, por lo que se refiere a la alegación de la Comisión basada en la interpretación de la sentencia VVR, antes citada, el Tribunal de Primera Instancia considera que esta sentencia no es pertinente para determinar la normativa aplicable al presente asunto.

38 En efecto, procede recordar que la sentencia VVR se refería a la legislación de un Estado miembro, que autorizaba determinados acuerdos entre agentes de viajes y organizadores de viajes, cuyo objeto era imponer a los primeros la observancia de los precios de venta de viajes fijados por los segundos. En este contexto, el Estado miembro de que se trataba alegó, entre otras cosas, que el apartado 1 del artículo 85 del Tratado no podía aplicarse a tal situación, puesto que un agencia de viajes debía ser considerada como un órgano auxiliar del organizador de viajes, en el sentido de la Comunicación de la Comisión relativa a los contratos de representación exclusiva suscritos con agentes comerciales (DO 1962, 139, p. 2921; EE 08/01, p. 58). En respuesta a esta alegación el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 20 de los fundamentos de Derecho de dicha sentencia, que un agente de viajes como el referido por el órgano jurisdiccional nacional debe ser considerado como un intermediario independiente que ejerce una actividad autónoma de prestación de servicios y no como un órgano auxiliar integrado en la empresa de tal o cual «tour operator». Por tanto, la sentencia VVR no se refería a la interpretación del Reglamento nº 1017/68.

39 Por otra parte, los antecedentes de hecho de esta sentencia eran distintos de los del presente asunto, especialmente debido a que las partes que adoptaron la ficha 130 son empresas de transporte ferroviario y no agencias de viajes. En cualquier caso, la demandante no afirma que la agencia de viajes deba ser considerada como un órgano auxiliar, en el sentido de la citada Comunicación de la Comisión. El apartado 20 de los fundamentos de Derecho de la sentencia VVR responde, de este modo, a una alegación que no se ha formulado en el presente asunto.

40 No obstante, aun suponiendo que, al vender un título de transporte por ferrocarril, la agencia de viajes efectúe una «prestación de servicios autónoma», por la cual es

retribuida mediante la comisión concedida por la red, este Tribunal de Primera Instancia opina que tal consideración no basta por sí sola para que el Reglamento nº 1017/68 sea inaplicable a la ficha 130.

41 En efecto, es cierto que, cuando una agencia de viajes vende un título de transporte internacional por ferrocarril presta un servicio a la red de que se trate. No obstante, procede señalar que este servicio, prestado por una agencia autorizada que actúa en nombre y por cuenta de la red, se presta en el marco de la ejecución de un mandato que le confiere la red y, por tanto, cuando la agencia vende un título de transporte internacional celebra un contrato de transporte entre la red y el viajero. Este Tribunal de Primera Instancia considera que la negociación y la celebración de tales contratos de transporte en nombre de la red y la emisión de los correspondientes títulos de transporte de ésta constituyen el objeto principal de la acreditación de la agencia por parte de la red.

42 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia considera que la Comisión estima erróneamente, en el párrafo segundo del punto 54 de la Decisión, que la «prestación de servicios» de la agencia de viajes «no incluye, por lo tanto, la prestación de transporte, efectuada exclusivamente por el comitente».

43 En segundo lugar, por lo que se refiere al extremo de si la ficha 130 queda excluida del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1017/68, debido a que no se refiere «directamente» a la prestación de transporte, este Tribunal de Primera Instancia señala que la cuestión que se le ha sometido en el presente asunto versa sobre la interpretación del artículo 1 del Reglamento nº 1017/68 y no sobre la del Reglamento nº 141. Aunque el tercer considerando del Reglamento nº 141 pueda ser un elemento importante en el marco legal en el que se inserta, la palabra «directamente» no figura ni en el artículo 1 del Reglamento nº 1017/68 ni en el artículo 1 del Reglamento nº 141, cuya vigencia expiró, en cualquier caso, el 30 de junio de 1968 en lo que respecta al transporte por ferrocarril.

44 Por otra parte, el hecho de que el artículo 1 del Reglamento nº 1017/68 se aplique, por un lado, a determinados acuerdos, decisiones y prácticas concertadas celebrados por una agrupación de empresas de transporte y que tengan por objeto «la financiación o la adquisición en común de material o suministros de transporte directamente vinculados a la prestación de transporte» y, por otro, a determinados acuerdos, decisiones y prácticas concertadas relativos a «las operaciones de auxiliares del transporte» indica que este artículo puede tener un alcance más amplio que el sugerido por la Comisión.

45 Además, este Tribunal de Primera Instancia señala que la letra a) del artículo 2 del Reglamento nº 1017/68 establece que los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas contemplados por el Reglamento consisten, en especial, en fijar «directa *o indirectamente*» no sólo «los precios y condiciones de transporte» sino también «*otras condiciones de transacción*», y que la letra b) del artículo 2 se refiere a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que limiten o controlen «la oferta de transporte, los mercados, el desarrollo técnico o las inversiones». Por consiguiente, el concepto de acuerdo o de decisión que tiene por objeto o por efecto la «limitación o el control de la oferta de transporte», en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 1017/68, no debe interpretarse que se refiere únicamente a los acuerdos o decisiones relativos al número o a la capacidad de los trenes (véase el apartado 35 *supra*), sino que debe englobar un acuerdo o una decisión que limite o controle la oferta de transporte o los mercados, tal y como dispone el artículo 2 del Reglamento nº 1017/68.

46 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia considera que el Reglamento nº 1017/68 no puede interpretarse en el sentido de que excluye de su ámbito de aplicación una decisión de asociación de empresas ferroviarias que regula las modalidades de venta de billetes internacionales de ferrocarril, como la ficha 130. En efecto, esta decisión se refiere a actividades conexas con la prestación del servicio de transporte por ferrocarril y que son indispensables para tal prestación. Por otra parte, puesto que, en su estado actual, el transporte internacional por ferrocarril se efectúa mediante prestaciones nacionales sucesivas (véase el apartado 1 *supra*), la venta de billetes internacionales de ferrocarril no puede realizarse sin un sistema de cooperación entre las redes ferroviarias para garantizar la venta de tales billetes y el reparto de los ingresos que producen. La ficha 130 afecta a estos aspectos especiales del transporte internacional por ferrocarril.

47 Además, este Tribunal de Primera Instancia considera que la ficha 130 se refiere tanto a la «oferta de transporte» como al «precio del transporte», en el sentido del Reglamento nº 1017/68.

48 Respecto a «la oferta de transporte», el Tribunal de Primera Instancia señala que la cláusula 1 de la ficha 130 alude directamente a la determinación de los puntos de venta de billetes internacionales de ferrocarril. Si la cláusula 1 de la ficha 130 tiene los efectos mencionados en los puntos 70 a 72 de la Decisión, el Tribunal considera que dicha cláusula limita los «mercados» de las redes y, por ello, limita o controla «la oferta de transporte», en el sentido del Reglamento nº 1017/68.

49 Por lo que se refiere al «precio del transporte», el Tribunal señala también que la comisión contemplada en la cláusula 4 de la ficha 130, que se aplica tanto a los billetes vendidos directamente por las redes como a los billetes vendidos por las agencias de viaje, constituye un coste directo de la venta de un billete internacional y determina el precio neto, esto es, el precio del billete menos la comisión, que cada red obtiene por su parte de la prestación de transporte internacional por ferrocarril de que se trate. El Tribunal de Primera Instancia considera que, en las circunstancias del presente asunto, la cláusula 4 de la ficha 130 fija directamente «el precio del transporte», en el sentido del Reglamento nº 1017/68, o fija «otras condiciones de transacción» en el sentido de la letra a) del artículo 2 de este Reglamento. Las mismas consideraciones se aplican, *mutatis mutandis,* a la cláusula 3 de la ficha 130. Además, el Tribunal de Primera Instancia hace constar que la cláusula 3.2 de esta ficha se refiere a las ventas de billetes por parte de las redes a determinadas agencias y, por tanto, afecta directamente a los precios y condiciones de venta de los títulos de transporte.

50 Asimismo, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, en el artículo 1 de la parte dispositiva de la Decisión, la Comisión ha hecho constar que la obligación impuesta por la cláusula 4.7 del contrato tipo «de expedir y vender los billetes a los precios oficiales indicados en las tarifas» infringe el apartado 1 del artículo 85 del Tratado. Este Tribunal considera que, por su propio tenor, tal disposición tiene por objeto o por efecto «fijar el precio del transporte», en el sentido del Reglamento nº 1017/68. A este respecto, el hecho de que la cláusula 4.7 del contrato tipo no se refiera a la fijación de los precios oficiales en sí, sino a la observancia, por parte de las agencias

de viajes, de las tarifas ya fijadas por las redes carece de pertinencia, puesto que el precio estipulado representa la contrapartida de la prestación de transporte de que se trata, que debe soportar todo viajero transportado.

51 Además, suponiendo que la cláusula 4.7 del contrato tipo prohíba la retrocesión de comisiones, como ha sostenido la Comisión en los puntos 89 a 91 de la motivación de la Decisión, tal norma se refiere a «la fijación del precio del transporte», puesto que las redes impiden, de esta forma, toda competencia relativa al precio de transporte entre las agencias acreditadas, al renunciar, en especial, a una parte de las comisiones en favor de sus clientes. A este respecto, en el punto 106 de la Decisión la propia Comisión ha afirmado que «estas prácticas ofrecen a las empresas ferroviarias la posibilidad de eliminar la competencia, en particular en materia de tarifas, entre las agencias de viaje respecto de la venta de títulos de transporte». Asimismo, en la fase escrita, la Comisión alegó que la gravedad de la infracción residía en la eliminación de la competencia, «especialmente por lo que se refiere a los precios ofrecidos a los viajeros» (escrito de contestación, p. 42; véase también la misma afirmación en la página 34 del escrito de dúplica).

52 Por último, respecto a la prohibición, impuesta a las agencias por la cláusula 4.3 del contrato tipo, de favorecer en su publicidad, en sus ofertas o en su asesoramiento a los clientes, medios de transportes competidores, el Tribunal de Primera Instancia señala que, en el punto 95 de la motivación de la Decisión, la Comisión declaró que esta norma «tiene por objeto y por efecto restringir la competencia entre los distintos medios de transporte». De ello se deduce que la propia Comisión considera que esta disposición se refiere al sector de transportes.

53 Por tanto, la segunda alegación de la Comisión, basada en el empleo de la palabra «directamente» en el tercer considerando del Reglamento nº 141, carece de fundamento.

54 Al llegar a esta conclusión, el Tribunal de Primera Instancia no olvida el argumento de la Comisión, basado en el hecho de que la ficha 130 tiene efectos contrarios a la

competencia en el mercado de la distribución de los títulos de transporte. En efecto, este Tribunal considera que, si, como en el presente asunto, los aspectos principales de una Decisión están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1017/68, el hecho de que la Decisión también pueda tener repercusiones en la competencia en mercados próximos, pero accesorios, carece de relevancia. Los posibles efectos sobre la competencia en el mercado de la distribución de billetes de ferrocarril que pueda tener la ficha 130, invocados, entre otros, en los puntos 70, 71, 78 a 81, 83 y 84 de la motivación de la Decisión, son, como mucho, secundarios en comparación con los que se producen en el sector de transportes propiamente dicho (véanse los apartados 46 y ss. *supra).*

55 En tercer lugar, el Tribunal de Primera Instancia estima que el argumento de la Comisión, expuesto en los puntos 55 a 58 de la motivación de la Decisión, conforme al cual la agencia de viajes no es un auxiliar de transporte, en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 1017/68, también carece de fundamento. En efecto, la cuestión planteada en el presente asunto no consiste en si un agente de viajes puede ser considerado, en general, como un auxiliar de transporte, sino en si las actividades específicas controvertidas constituyen, en el presente asunto, operaciones que pueden ser ejecutadas por un auxiliar de transporte.

56 Ahora bien, este Tribunal de Primera Instancia considera que las operaciones de la agencia de viajes que hacen al caso, en concreto, la celebración, como mandatario, de un contrato de transporte y la emisión del título de transporte, deben considerarse como «operaciones de los auxiliares de transporte», en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 1017/68. En efecto, la agencia, en su calidad de mandataria, debe ser considerada como el «auxiliar» de la red y las «operaciones» de que se trata son indispensables para el transporte del viajero a su lugar de destino. En estas circunstancias, la Comisión no puede invocar válidamente la Directiva 82/470/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1982, relativa a las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades por cuenta propia de determinados auxiliares del transporte y de los agentes de viaje (grupo 718 CITI) así como de los almacenistas (grupo 720 CITI) (DO L 213, p. 1; EE 06/02, p. 139), que carece de pertinencia para la solución del litigio.

57 De todo lo antedicho se deduce que los puntos 51 a 59 de la motivación de la Decisión adolecen de errores de Derecho y no justifican la conclusión conforme a la cual la ficha 130 no está incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1017/68.

58 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia considera que, en las circunstancias del presente asunto, es preciso averiguar si el error de Derecho cometido por la Comisión ha privado a la demandante, total o parcialmente, de las garantías de procedimiento de las que legalmente goza en el marco de la aplicación del Reglamento nº 1017/68.

59 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que existen, al menos, tres diferencias fundamentales entre el Reglamento nº 17, por una parte, y el Reglamento nº 1017/68, por otra.

60 En primer lugar, en el régimen del Reglamento nº 17, la notificación previa a la Comisión del acuerdo, de la práctica concertada o, como en el presente asunto, de la decisión de asociación de empresas de que se trata es, al margen de los supuestos de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas contemplados en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 17, un requisito indispensable para obtener una eventual declaración de inaplicabilidad del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, basada en el apartado 3 del mismo artículo (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1981, Salonia, 126/80, Rec. p. 1563, apartado 30, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de marzo de 1992, Montedipe/Comisión, T-14/89, Rec. p. II-1155, apartado 271). Por el contrario, en el régimen del Reglamento nº 1017/68, la notificación a la Comisión del acuerdo, práctica concertada o decisión de asociación de empresas es facultativa y no constituye un requisito indispensable para la obtención de una declaración individual de inaplicabilidad del artículo 2 del Reglamento nº 1017/68, basada en el artículo 5 del mismo texto. Por ello, en el presente asunto, la demandante afirma que no notificó a la Comisión la ficha 130 precisamente debido a esta diferencia sustancial.

61 A este respecto, aunque en los apartados 104 a 107 de la motivación de la Decisión la Comisión niega brevemente, con carácter subsidiario, que la ficha 130 hubiera podido ser declarada exenta, conforme al apartado 3 del artículo 85 del Tratado, en el supuesto de que hubiera sido notificada, no es seguro que la motivación de la Comisión habría sido la misma si ésta hubiera considerado, al contrario de lo que hizo en el punto 103 de la valoración jurídica de la Decisión, que la UIF podía acogerse a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento nº 1017/68. En efecto, en tales circunstancias, la Comisión debería haber motivado su eventual negativa a la solicitud de exención de la UIF, con arreglo al artículo 5 del Reglamento nº 1017/68, de forma que el Tribunal de Primera Instancia pudiera ejercer su control de legalidad y los Estados miembros y los nacionales interesados pudieran conocer las condiciones en las que la Comisión aplicó el Tratado (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1995, Publishers Association/Comisión, C-360/92 P, Rec. p. I-23, apartado 39).

62 En segundo lugar, procede destacar que, en el presente asunto, la Comisión consultó al Comité previsto por el apartado 3 del artículo 10 del Reglamento nº 17, integrado por representantes de los Estados miembros, competentes en materia de acuerdos y posiciones dominantes y no al Comité Consultivo especializado compuesto por representantes de los Estados miembros, competentes en materia de acuerdos y posiciones dominantes en el sector de los transportes, previsto por el apartado 4 del artículo 16 del Reglamento nº 1017/68. Ahora bien, puesto que los representantes de los Estados miembros a los que se sometió el asunto no eran los previstos por la norma que habría debido aplicarse al presente asunto, no se puede deducir que el resultado del dictamen emitido por el Comité competente hubiera sido el mismo.

63 En tercer lugar, los apartados 1 y 2 del artículo 17 del Reglamento nº 1017/68 establecen que la Comisión no adoptará una decisión, para la cual sea obligatoria la consulta del Comité Consultivo especializado previsto en el artículo 16 del mismo Reglamento, hasta transcurrido un plazo de 20 días a partir de la fecha en la que el Comité Consultivo haya emitido su dictamen. Durante este período cualquier Estado miembro podrá solicitar la convocatoria del Consejo para examinar con la Comisión las cuestiones de principio referentes a la política común de transportes que considere relacionadas con el caso particular objeto de la decisión. Si se formula tal

solicitud, la Comisión no adoptará su decisión hasta después de la reunión del Consejo. Ahora bien, la Comisión también debe tener en cuenta las orientaciones que se hayan fijado en el Consejo. Por consiguiente, esta norma organiza una protección de la que debe disfrutar el destinatario de la decisión de la Comisión.

64 De lo antedicho se deduce que la aplicación del Reglamento nº 17, en lugar del Reglamento nº 1017/68 constituye, en el presente asunto, un vicio sustancial de forma y priva a la demandante de las garantías de procedimiento de las que legalmente goza, en el marco de la aplicación de las disposiciones del Reglamento nº 1017/68.

65 De todo lo anteriormente expuesto se desprende que el error de Derecho cometido por la Comisión ha tenido consecuencias en el procedimiento, que justifican las quejas de la demandante y que, por consiguiente, el primer motivo es fundado.

66 De ello se sigue que la Decisión debe ser anulada, sin que sea necesario examinar los demás motivos formulados por la demandante dentro de sus pretensiones principales de anulación ni pronunciarse sobre las pretensiones subsidiarias relativas a la anulación de la multa o la reducción de su cuantía.

Costas

67 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por la Comisión y habiéndolo solicitado la parte demandante, procede condenar en costas a dicha Institución.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) **Anular la Decisión 92/568/CEE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1992, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE (IV/33.585 — Distribución de billetes de transporte por ferrocarril por parte de las agencias de viaje).**

2) **Condenar en costas a la Comisión.**

Biancarelli Schintgen Briët

García-Valdecasas Bellamy

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de junio de 1995.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

J. Biancarelli