COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN
de 20 de julio de 1999
sobre un procedimiento relacionado con la aplicación del Reglamento (CEE) nº 2299/89 del Consejo
(Billetaje electrónico)

[notificada con el número C(1999) 2068]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(1999/618/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CEE) nº 2299/89 del Consejo, de 24 de julio de 1989, por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva [1], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 323/1999 [2], y, en particular, el apartado 2 del artículo 16,

Visto que la empresa denunciada ha tenido la oportunidad de ser oída sobre las objeciones formuladas por la Comisión de conformidad con el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 2299/89,

Considerando lo siguiente:

I. ANTECEDENTES, HECHOS Y PROCEDIMIENTO

1. La denuncia

(1) En una carta fechada el 9 de enero de 1997, el vendedor de sistemas Red de Información sobre Viajes SABRE («SABRE») denunció a Deutsche Lufthansa AG («Lufthansa») por infringir el Reglamento (CEE) nº 2299/89 (código de conducta) para los sistemas informatizados de reservas (SIR), ya que ofrecía incentivos a los clientes de empresas que utilizaran billetes electrónicos en los vuelos nacionales de Lufthansa. Por ello, se alegaba, los clientes de empresas solamente se dirigían a agencias de viaje que utilizaban el sistema informatizado de reservas (SIR) Start Amadeus, propiedad en parte de Lufthansa, puesto que era el único sistema que permitía emitir billetes electrónicos. El 20 de enero de 1997 se envió una copia de la denuncia a Lufthansa y se le pidió que presentara sus observaciones en el plazo de un mes. Lufthansa presentó sus observaciones el 19 de febrero de 1997.

(2) SABRE denunciaba que Lufthansa no le había proporcionado ni la información ni las especificaciones técnicas necesarias para poder emitir billetes electrónicos de Lufthansa, lo que disminuía seriamente su capacidad de conseguir y mantener abonados en Alemania. SABRE ha desarrollado su propio sistema de billetaje electrónico de acuerdo con las normas del sector acordadas por todas las compañías aéreas adheridas a la IATA (Asociación de Transporte Aéreo Internacional). SABRE consideraba que la actuación de Lufthansa falseaba la competencia en el mercado alemán de SIR.

(3) Después de una valoración preliminar de la denuncia, la Comisión hizo público un pliego de cargos contra Lufthansa el 16 de diciembre de 1997. Lufthansa contestó el 3 de marzo de 1998. Los argumentos principales de Lufthansa eran que la finalidad de los incentivos era fomentar que los consumidores y abonados aceptaran el billete electrónico y no perjudicar a los SIR competidores y que un nuevo producto tecnológico requiere un período de transición antes de poder ofrecerlo a todos los demás SIR. Además, la compañía aérea distinguía entre un billete y un producto de transporte aéreo a efectos del código y sostenía que los billetes no entraban en el campo de aplicación del apartado 1 del artículo 8 que prohíbe incentivos. Lufthansa también planteaba cuestiones referentes a su derecho a la defensa y solicitó ser oída sobre la cuestión.

[1] DO L 220 de 29.7.1989, p. 1.
[2] DO L 40 de 13.2.1999, p. 1.

(4) En carta de fecha 21 de abril de 1999, SABRE informaba a la Comisión de que los problemas en los que se basaba la reclamación original se habían resuelto satisfactoriamente mediante un nuevo acuerdo comercial con Lufthansa.

2. **Las partes**

(5) La propiedad y la explotación del SIR denominado «SABRE» están en manos de la Red de Información sobre Viajes SABRE de Dallas (Tejas, Estados Unidos). El 80 % de la Red de Información sobre Viajes SABRE es propiedad de la empresa AMR, que es también propietaria de American Airlines. Se calcula que su porcentaje del mercado mundial de SIR es del 26,1 % (por el número de emplazamientos de agencias de viaje). Se calcula que su porcentaje del mercado alemán de SIR es del 5,1 %.

(6) Lufthansa tiene su base en Colonia (Alemania) y es la mayor compañía aérea de la Comunidad. En 1997 su volumen de ventas fue de 23 149 millones de marcos alemanes.

(7) Lufthansa posee el 29,2 % del capital de Distribución Mundial de Viajes Amadeus («AGTD»), que posee y explota el SIR conocido comúnmente como «Amadeus». Lufthansa también posee el 50 % del capital del grupo de empresas START GmbH. El grupo de empresas Start GmbH posee, a su vez, el 95 % de Start Amadeus Vertrieb GmbH («Start Amadeus») que comercializa en exclusiva en Alemania el SIR Amadeus. El 5 % restante de Start Amadeus es propiedad de los miembros del grupo AGTD. Se calcula que el porcentaje del mercado mundial del SIR Amadeus es del 33,8 % (por el número de emplazamientos de agencias de viaje). Se calcula que el porcentaje del mércado alemán de SIR de Start Amadeus es del 88,6 %.

3. **Código de conducta**

(8) El Consejo adoptó este código de conducta para regular un sector que desempeña un papel esencial en la distribución de productos de transporte aéreo. El código garantiza que los SIR no establezcan discriminaciones entre las compañías aéreas que los utilicen, tanto desde el punto de vista de las posibilidades técnicas que ofrecen a las compañías aéreas como desde el de los honorarios para esos servicios. También impide que las compañías aéreas propietarias se nieguen a distribuir sus productos a través de SIR competidores y limiten así el atractivo de estos últimos en el mercado.

4. **Los hechos**

a) *Billetaje electrónico*

(9) El billetaje electrónico es un producto nuevo en el sector del transporte aéreo destinado a eliminar los billetes de papel y facilitar la facturación en los aeropuertos. Los billetes electrónicos son, de hecho, documentos de viaje que solamente existen en el sistema interno de reservas de la compañía aérea. En el momento de la facturación en el mostrador del aeropuerto y tras identificarse, el pasajero obtiene una tarjeta de embarque si está registrado en el sistema de la compañía aérea y no porque tenga un billete de papel. La IATA calcula que el coste del billete de papel tradicional es normalmente de 8 dólares estadounidenses, mientras que el coste de un billete electrónico se sitúa entre 1 y 2 dólares estadounidenses. El ahorro que supone la adopción del billetaje electrónico ha extendido rápidamente su uso. La mayor compañía aérea de Estados Unidos, United Airlines, utilizó billetes electrónicos en el 40 % de sus servicios nacionales en 1996.

b) *Sir*

(10) Los SIR son sistemas informatizados que contienen información, entre otras cosas, acerca de horarios de vuelo, plazas disponibles, tarifas y servicios afines, con o sin medios para efectuar reservas o expedir billetes, en la medida en que se ofrezcan todos o algunos de estos servicios a los abonados. Se calcula que más del 85 % de todas las ventas de servicios aéreos regulares de la IATA efectuadas por agencias de viaje se hace a través de SIR. Por lo tanto, los SIR son un instrumento esencial pra las agencias de viaje.

(11) A diferencia de los demás SIR existentes en la Comunidad (Galileo, SABRE y Worldspan), Amadeus no ofrece la posibilidad de emitir billetes y, por lo tanto, lo hace en su nombre una empresa de distribución local, que, en Alemania, es Start Amadeus. Start Amadeus sirve de interfaz entre las agencias de viajes de Alemania y el SIR Amadeus. Cuando atiende a un cliente, el agente de viajes se conecta a Start Amadeus para obtener de la base central de Amadeus información sobre horarios, disponibilidades y tarifas. Seguidamente introduce los datos de la reserva a través del interfaz Start Amadeus de Amadeus, que devuelve parte de los datos a una función aparte dentro de Start Amadeus para que este pueda emitir el billete y realizar las operaciones relacionadas con el pago correspondiente.

c) *Creación del billetaje electrónico de Lufthansa*

(12) En respuesta a la denuncia de SABRE, Lufthansa explicaba en una carta fechada el 19 de febrero de 1997 que la introducción del billetaje electrónico (ETIX) era proyecto muy complejo, por lo que se había decidido ejecutarlo en tres fases: una primera fase, a partir del 1 de marzo de 1996, para el mercado alemán, incluido Start Amadeus, el sistema de billetaje más ampliamente utilizado en Alemania [«ETIX, für den deutschen Markt... ETIX über das am meisten verbreitete Ticketing-System in Deutschland (Start Amadeus)»]; una segunda fase, a partir del 1 de noviembre de 1996, para vuelos internacionales en línea y, una tercera, a partir de 1997, de expansión a los sistemas informatizados de reservas. Lufthansa decía que las dos primeras fases eran necesarias para maximizar el volumen de ETIX con el fin de amortizar los costes de desarrollo relativamente elevados.

(13) Lufthansa aportó más datos al respecto en otra carta a la Comisión el 14 de mayo de 1997, en la que escribía que la única manera técnica y económicamente justificable de expandir la fase piloto era centrarse provisionalmente en la extensión de la interfaz Lufthansa/Start Amadeus existente.

(14) Lufthansa desarrolló su sistema de billetaje electrónico basándose en su programa de facturación para aeropuertos. En la fase experimental, durante el período de mayo a diciembre de 1995, ETIX se ofreció inicialmente a un grupo limitado de 600 agencias de viajes de Alemania. Con el fin de aumentar cuanto antes el número de agencias, en marzo de 1996 se incluyó esta función en Start Amadeus (fase 1).

(15) En su carta de 14 de mayo de 1997, Lufthansa explicaba que estaban en ese momento en la última fase de introducción del producto y que, una vez que se dispusiera de las condiciones técnicas necesarias para el uso internacional de ETIX, Lufthansa ofrecería ETIX a través de otros sistemas de SIR.

(16) En julio de 1996, Lufthansa anunció que reduciría la comisión a las agencias de viajes de Alemania por ventas de billetes para vuelos dentro del mercado nacional alemán. Sin embargo, en la carta a la Comisión de 14 de mayo de 1997, Lufthansa refutaba la afirmación de SABRE de que estaba ofreciendo a las agencias de viaje incentivos por el uso de ETIX ya que afirmaba que no había habido hasta ese momento ninguna promoción para agencias y que sólo se había prometido a éstas un incentivo asociado al ETIX a partir de julio de 1997.

(17) En una reunión con representantes de la Comisión el 25 de julio de 1997, los representantes de Lufthansa confirmaron que se había pagado a las agencias de viajes de Alemania una comisión del 0,5 % del precio de cada billete electrónico vendido para vuelos dentro de Alemania y a Londres y París a partir del 1 de julio de 1997. En una carta fechada el 27 de agosto de 1997, Lufthansa escribía que desde el 1 de enero de 1997 se aplicaba un programa de incentivos para los clientes de empresas. El incentivo equivalía al 1 % de los ingresos brutos a través de ETIX para las cantidades superiores a 50 000 marcos alemanes, el 1,5 % para los ingresos superiores a 2,5 millones y el 2 % para los ingresos superiores a 5 millones.

(18) Como ni SABRE ni ningún otro SIR de Alemania podían utilizar ETIX, sólo las agencias de viajes abonadas al servicio Start Amadeus pudieron beneficiarse del pago adicional de comisiones.

(19) En una reunión posterior, en junio de 1998, con representantes de la Comisión se discutió de nuevo el problema de los incentivos. Lufthansa explicó entonces que, a partir de mayo de 1998, seis meses después de que se hiciera público el pliego de objeciones, se habían aumentado las comisiones a las agencias de viaje del 0,5 al 1 %. Además, en los vuelos alemanes nacionales, se había ofrecido un descuento de 10 marcos alemanes a todo pasajero que comprara un billete electrónico a partir de enero de 1998, si bien el programa para clientes de empresas había terminado ese mes. La finalidad de ese aumento de los incentivos era aumentar las ventas a través de ETIX, las cuales, según Lufthansa, habían sido bastante inferiores a lo esperado.

d) *Normas de la IATA para el sector*

(20) Independientemente de la creación del billetaje electrónico de Lufthansa, y para satisfacer la necesidad evidente de una norma sectorial sobre el billetaje electrónico, la IATA publicó un método normalizado destinado al sector para interconectar los SIR y los sistemas de emisión de billetes electrónicos de las compañías aéreas. Estas normas fueron elaboradas por los grupos de trabajo de la IATA durante un período de dos años. Las líneas aéreas presentes en la Conferencia de Servicios de Pasajeros de la IATA, celebrada en Los Ángeles en octubre de 1996, aprobaron por unanimidad (incluida Lufthansa) las resoluciones nos 722f y 722g sobre billetaje electrónico ([1]). Uno de los elementos fundamentales de la creación de una norma sectorial fue establecer la norma de mensajes del intercambio de datos electrónicos para la administración, el comercio y el Transporte («Edifact») para la transmisión de datos del ETIX. La entrada en vigor de las resoluciones estaba prevista para el 1 de enero de 1997. En la carta de 14 de mayo de 1997, Lufthansa reconoció que esas normas eran válidas desde el 1 de enero de 1997.

(21) Ya antes que se aprobaran las resoluciones de la IATA, el sistema de SABRE utilizaba la norma de mensaje «Edifact» que se ajustaba a la norma nacional ATA de Estados Unidos. Se trataba de una versión mejorada de la norma Edifact que se incorporó posteriormente a la norma ETIX mediante las resoluciones de la IATA. Por el contrario, la norma ETIX de Lufthansa a través de Start Amadeus es un sistema puramente interno que no utiliza la norma Edifact en absoluto.

(22) En su carta de 14 de mayo de 1997, Lufthansa declaraba que no había abolido ni hecho caso omiso en ningún momento de las normas de la IATA y que cuando Lufthansa creó el ETIX no había podido burlar ninguna norma puesto que no existía ninguna. Lufthansa argumentaba que había optado por ese sistema de billetaje electrónico por ser un producto de gran calidad. Lufthansa también dice en su carta de 14 de mayo de 1997 que no se había negado en ningún momento a adaptar el sistema a las normas de la IATA. Añadía que estaba aún interesada en la cooperación y que ésta sería más fácil gracias a la experiencia adquirida. En su contestación al pliego de cargos, Lufthansa exponía que cuando vio que se iba a adoptar una norma de la IATA sobre el billetaje electrónico, comenzó a aplicarla sobre la base de la experiencia con su propio sistema ETIX.

(23) Sin embargo, el día (1 de enero de 1997) en que, según reconoce Lufthansa, las resoluciones sobre ETIX de la IATA entraron en vigor, la compañía introdujo el primero de los incentivos asociado a su sistema interno de ETIX exclusivo de Start Amadeus.

([1]) Resolución 722f de IATA: Billetaje electrónico/Documentos electrónicos varios — Compañía aérea. Resolución 722g de IATA: Billete electrónico/Documentos electrónicos varios — Neutros.

e) *Contactos entre Lufthansa, SABRE y otros vendedores de sistemas*

(24) SABRE afirma que ha intentado alcanzar un acuerdo con Lufthansa segun el cual sus abonados podrían emitir billetes electrónicos para vuelos de Lufthansa. Se reunieron en junio de 1995, en abril de 1996 y en dos ocasiones posteriores para discutir sobre el sistema de billetaje electrónico de SABRE. En septiembre de 1996 Lufthansa se mostró dispuesta a iniciar conversaciones del tema a principios de 1997. La primera reunión tuvo lugar el 13 de enero de 1997 (véase más adelante).

(25) Lufthansa declara, además, que, en la reunión celebrada el 13 de enero de 1997, SABRE mostró su comprensión sobre el planteamiento adoptado por Lufthansa en la definición de sus prioridades en el desarrollo del billetaje electrónico. Lufthansa considera también que el billetaje electrónico es solamente una función de billetaje y, por lo tanto, independiente de los SIR usuales.

(26) En sus observaciones de 21 de marzo de 1997 sobre la respuesta de Lufthansa, SABRE repitió los argumentos de su denuncia original. SABRE añadió también que, en la reunión del 13 de enero de 1997, había comprendido claramente el procedimiento de establecimiento de prioridades de Lufthansa, pero no había dicho que le pareciera bien. Además, durante esa misma reunión, recordó a Lufthansa que estaba preparado para iniciar el desarrollo de ETIX en colaboración con Lufthansa desde hacía más de un año, pero que la cooperación no se concretaba.

(27) En noviembre de 1997, SABRE y Lufthansa llegaron a un acuerdo sobre la puesta en práctica del billetaje electrónico. De conformidad con este acuerdo, Lufthansa debía efectuar todo el trabajo necesario por su parte para que la puesta en práctica tuviera lugar el 30 de septiembre de 1998 a más tardar. Sin embargo, si SABRE informaba a Lufthansa por escrito de que la puesta en práctica podía adelantarse al 30 de junio de 1998, Lufthansa utilizaría los recursos necesarios para cumplir con su parte para esa fecha. Como SABRE no envió comunicación escrita alguna al respecto, Lufthansa completó su parte del trabajo el 14 de septiembre de 1998.

(28) SABRE procedió seguidamente a las pruebas necesarias, después de lo cual, el 8 de diciembre de 1998, la función de ETIX entró en funcionamiento en el SIR de SABRE.

(29) Por lo que se refiere a otros SIR, en septiembre de 1997, Lufthansa acordó con un vendedor de sistemas un calendario para la instalación del producto y las pruebas del mismo debían comenzar en marzo de 1998. Sin embargo, no se ha puesto en práctica hasta la fecha. En noviembre de 1997, Lufthansa se dirigió por escrito a los otros dos vendedores de sistemas para pedirles que incluyeran la función de ETIX en sus sistemas. Se llegó a diversos acuerdos durante 1998 y la puesta en práctica está prevista a lo largo de este año.

(30) En una carta fechada el 2 de noviembre de 1998, Lufthansa informó a la Comisión de que suprimiría todo incentivo ligado a los billetes electrónicos a finales de 1998.

(31) Posteriormente, mediante carta de fecha 21 de abril de 1999, SABRE informó a la Comisión de que, el 2 de abril de 1999, había firmado un nuevo acuerdo comercial con Lufthansa, destinado a resolver todos los problemas que SABRE había planteado en la denuncia original.

II. VALORACIÓN JURÍDICA

(32) En la contestación al pliego de cargos, Lufthansa adujo que debían aplicarse al código de conducta las mismas garantías de procedimiento y derechos de defensa reconocidos en la legislación sobre competencia que figuran en los Reglamentos (CEE) nºs 17/62 [1], 1017/68 [2] y 3975/87 [3] del Consejo. En aplicación de esas disposiciones, la compañía aérea solicitó ser oída según lo dispuesto sobre procedimientos en el Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión [4].

(33) Este caso no se ha tratado de conformidad con los artículos 81 y 82 del Tratado, cuyos principios se aplican con arreglo a los procedimientos establecidos en los Reglamentos anteriormente mencionados, sino de acuerdo con el código de conducta. El código no establece los mismos procedimientos, aunque la Comisión ha procurado ofrecer un nivel equivalente de protección de los derechos de defensa.

(34) De conformidad con el apartado 1 del artículo 19 del código de conducta, Lufthansa recibió notificación de las objeciones de la Comisión. En febrero de 1998 se dio acceso a Lufthansa al expediente de la Comisión para que pudiera preparar su respuesta al pliego de cargos. Después de recibida la respuesta al pliego de cargos, mediante una carta fechada el 4 de mayo de 1998, la Comisión ofreció a Lufthansa la oportunidad de desarrollar su punto de vista oralmente, pero la compañía aérea no aceptó la oferta.

Aplicación del código de conducta para los SIR

a) *El código de conducta para los SIR*

(35) El artículo 11 del código establece que, tras recibir una denuncia o de oficio, la Comisión incoará procedimiento para poner término a cualquier infracción de las disposiciones del Reglamento. En consecuencia, la Comisión ha examinado, de conformidad con el artículo 11 del código, la denuncia de SABRE contra Lufthansa por supuestas infracciones al artículo 8 del código.

[1] DO 13 de 21.2.1962, p. 204/62.
[2] DO L 175 de 23.7.1968, p. 1.
[3] DO L 274 de 31.12.1987, p. 1.
[4] DO L 127 de 20.8.1963, p. 2268/63.

b) *Ámbito de aplicación del código de conducta para los SIR*

i) Start Amadeus

(36) De entrada, es necesario determinar si la función de emisión de billetes en cuestión forma parte de un sistema informatizado de reservas (SIR) para los fines del código, así como la posición de Start Amadeus según el código.

La letra f) del artículo 2 del código define un SIR del modo siguiente:

«"sistema informatizado de reserva" (SIR): un sistema informatizado que contenga información, entre otras cosas, acerca de los siguientes aspectos de las compañías aéreas:

— horarios de vuelo,

— plazas disponibles,

— tarifas y

— servicios afines,

con o sin medios para:

— efectuar reservas o

— expedir billetes,

en la medida en que se ofrezcan todos o algunos de estos servicios a los abonados.».

La letra g) del artículo 2 establece que son «"medios de distribución": los medios ofrecidos por un vendedor de sistemas para informar sobre horarios de vuelo, las plazas disponibles, tarifas y servicios afines de las compañías aéreas, para efectuar reservas o expedir billetes y prestar otros servicios afines.».

De conformidad con la letra h) del artículo 2, se entiende por «"vendedor de sistemas": toda empresa y sus filiales que asuman la explotación o la comercialización de un sistema informatizado de reserva.».

Y finalmente, de conformidad con la letra l) del artículo 2, se entiende por «"abonado": toda persona o empresa, que no sea una compañía aérea participante, que utilice, en ejecución de un contrato u otro concierto con un vendedor de sistemas, los medios de distribución de productos de transporte aéreo de un sistema informatizado de reserva.».

(37) Start Amadeus comercializa en exclusiva en Alemania el SIR Amadeus y es, por ello, un vendedor de sistemas en el sentido de la letra h) del artículo 2. Start Amadeus ofrece a sus abonados no sólo información sobre horarios, disponibilidad y tarifas (obtenidos de la base central Amadeus de AGTD), sino también la posibilidad de emitir billetes. En la medida en que se ofrezcan esos servicios a los abonados, según se recoge en la última línea de la letra f) del artículo 2, forman también parte del sistema informatizado de reserva por ordenador según lo definido por el código.

(38) Además, el 18 de julio de 1995, la Comisión informó por escrito a Start Amadeus de que al actuar como emisor de billetes en nombre del SIR Amadeus, entraba en el ámbito de aplicación del código y tenía la obligación de someter sus actividades de billetaje a una auditoría anual de acuerdo con del artículo 21 *bis* del código, que requiere de los vendedores de sistemas que garanticen el control, por parte de un auditor independiente, del cumplimiento técnico por su sistema informatizado de reserva de las disposiciones de varios artículos del código. En carta fechada el 29 de noviembre de 1995, Start Amadeus comunicó a la Comisión el nombre del auditor nombrado para garantizar que su sistema respetará el código. A efectos de la evaluación de la denuncia, el SIR en cuestión es el distribuido en el mercado alemán por el vendedor de sistemas Start Amadeus.

ii) Lufthansa

(39) La letra i) del artículo 2 define «compañía aérea matriz» como «toda compañía aérea que, directa o indirectamente, sola o en asociación con otras, posea o controle efectivamente un vendedor de sistemas, así como toda compañía aérea que le pertenezca o que esté bajo su control efectivo». Puesto que Lufthansa posee el 50 % del grupo de empresas Start GmbH, el cual, a su vez es propietario del 95 % de Start Amadeus, es propietaria, indirectamente y junto con otros, de Start Amadeus y es, por lo tanto, una compañía aérea matriz.

iii) Letras a), b) y c) del artículo 2 — Producto de transporte aéreo

(40) La letra c) del artículo 2 incluye en los productos de transporte aéreo «tanto los productos de transporte aéreo de sólo asiento como los productos con forfait».

(41) La letra a) del artículo 2 define «producto de transporte aéreo de sólo asiento» como «el transporte por vía aérea de un pasajero entre dos aeropuertos, incluidos todos los servicios auxiliares correspondientes y las prestaciones suplementarias en venta y/o vendidas como parte integrante de dicho producto».

(42) La letra b) del artículo 2 define «producto de transporte aéreo con forfait» como «una combinación ya concertada de un producto de transporte aéreo de sólo asiento con otros servicios que no sean auxiliares del transporte aéreo, en venta y/o vendida a un precio global».

c) *Apartado 1 del artículo 8*

(43) Ese artículo establece:

«Las compañías aéreas matrices no asociarán directa ni indirectamente el uso de un sistema informatizado de reserva específico por parte de un abonado a la percepción de una comisión u otro incentivo, ni a la aplicación de alguna medida disuasoria, para la venta de productos de transporte aéreo disponibles en sus vuelos.».

(44) Una de la conclusiones de la Comisión en el pliego de cargos era que los incentivos asociados a los billetes electrónicos, mientras sólo los pudieran ofrecer los abonados de Start Amadeus, infringían el apartado 1 del artículo 8.

(45) En su respuesta, Lufthansa adujo que un billete de avión, electrónico o no, era un «producto de transporte aéreo» según lo definido en el artículo 2 y, por lo tanto, no se le podía aplicar el apartado 1 del artículo 8. Lufthansa citaba el apartado 1 original del artículo 8, anterior a la revisión del código de 1993 [1], en el que también se hacía referencia tanto a los billetes como a los productos de transporte aéreo y llegaba a la conclusión de que esto era claramente una distinción.

(46) Sin embargo, el apartado 1 del artículo 8 se refiere a la venta de un producto de transporte aéreo, es decir, al hecho de que un proveedor de servicios (la compañía aérea) celebre (directa o indirectamente) un contrato con un cliente por el que la compañía aérea se compromete a transportar al viajero y éste acepta pagar un precio. La celebración de este contrato entre las partes se materializa normalmente en la emisión de un billete sin que importe su formato (de papel o electrónico). Por ello, el acto de emitir un billete, aunque no es parte de los servicios de la compañía aérea, forma parte de la venta de ese servicio de transporte y, por lo tanto, entra dentro del campo de aplicación del apartado 1 del artículo 8.

(47) Además, toda interpretación del término «productos» que excluya el billetaje electrónico restaría al apartado 1 del artículo 8 una gran parte del efecto deseado. La Comisión opina igualmente que es paradójico que Lufthansa aduzca en favor de su argumentación el antiguo texto del apartado 1 del artículo 8, que fue sustituido en 1993 por uno nuevo que no distingue entre productos de transporte aéreo y billetaje.

(48) El apartado 1 del artículo 8 del código tiene la finalidad de evitar que la compañía aérea matriz de un vendedor de sistemas falsee la competencia entre los SIR concediendo incentivos a los abonados (agencias de viajes) por utilizar su propio sistema.

(49) El hecho de que Lufthansa colaborara solamente, como compañía aérea matriz, con el Start Amadeus para introducir el billetaje electrónico perjudica claramente a todos los demás SIR del mercado alemán de SIR y se tradujo en que las comisiones e incentivos ofrecidos por Lufthansa por el uso del billetaje electrónico sólo podían conseguirlos los usuarios de los servicios de Start Amadeus. Lufthansa consideraba que los incentivos no estaban asociados al uso de Start Amadeus porque las ventas de sus productos de transporte aéreo bajo la forma de otros tipos de billetes (es decir, tradicionales) a través de Start Amadeus no daban derecho a esos incentivos. Además, en su opinión esos incentivos no inducían a utilizar Start Amadeus, puesto que se ofrecían a todas las agencias de viaje independientemente del SIR utilizado. Sin embargo, Lufthansa era plenamente consciente de que sólo podían beneficiarse de los incentivos anunciados por la emisión de billetes electrónicos los abonados al sistema del cual es una compañía aérea matriz. Todos los abonados a otros SIR de Alemania no tenían la posibilidad de beneficiarse de este programa de incentivos.

(50) Lufthansa adujo que los incentivos eran necesarios para que la introducción de ETIX tuviera éxito, que la cooperación era necesaria desde un punto de vista técnico y también para que las agencias de viajes animaran a los clientes a utilizar billetes electrónicos y que el mismo argumento se aplicaba a los clientes de empresas y a los pasajeros en general. Lufthansa añadía que, a pesar de estos incentivos, el éxito de las ventas a través de ETIX era muy escaso. Sin embargo, fuera o no necesario un incentivo para poner en marcha el billetaje electrónico (lo que es discutible), el código de conducta prohíbe en cualquier caso asociar el uso de un SIR específico a la obtención de incentivos sea cual sea la razón por la que fueron introducidos. Tanto si estos incentivos constituían un gasto como si se traspasaban simplemente a un ahorro de costes, Lufthansa estaba obligada a no limitarlos a su propio SIR, Start Amadeus. No es necesaria, por lo tanto, una interpretación teleológica del artículo 8 en relación con el artículo 3 del Tratado, como Lufthansa afirmaba.

(51) Por lo tanto, Lufthansa ha infringido el apartado 1 del artículo 8 del código por asociar directa o indirectamente el uso del SIR Start Amadeus por parte de un abonado a la percepción de una comisión u otro incentivo por la venta de productos de transporte aéreo disponibles en sus vuelos nacionales y en los de Alemania a Londres y París.

(52) El programa de incentivos a los clientes de empresas estuvo en vigor del 1 de enero de 1997 al 31 de diciembre de 1997, el programa de incentivos a las agencias de viajes del 1 de julio de 1997 al 31 de diciembre de 1998 y el programa de descuentos a pasajeros del 1 de enero de 1998 al 31 de diciembre de 1998. Sin embargo, Lufthansa había ofrecido a SABRE la posibilidad de emitir billetes electrónicos el 30 de junio de 1998, por lo que SABRE podría haber ofrecido billetes electrónicos para los vuelos de Lufthansa y, por lo tanto, Lufthansa no estaba ya asociando el uso del SIR Start Amadeus a la percepción de un incentivo. El período de infracción se extiende, por lo tanto, del 1 de enero de 1997 al 30 de junio de 1998.

[1] DO L 278 de 11.11.1993, p. 1.

III. **CONCLUSIÓN**

(53) Lufthansa ha ofrecido incentivos a la venta de productos de transporte aéreo en el caso de los billetes electrónicos. Los beneficiarios de los incentivos han sido, por un lado, las agencias de viajes de Alemania en el caso de los vuelos nacionales alemanes y los servicios a Londres y París y, por otro, los clientes de empresas en el caso de los vuelos nacionales. También ha habido un incentivo para todos los pasajeros de los vuelos nacionales consistente en un descuento de 10 marcos alemanes.

(54) Lufthansa ha creado un sistema de billetaje electrónico que, hasta el 30 de junio de 1998, estuvo disponible solamente para Start Amadeus y no para los SIR competidores. Por lo tanto, sólo podían ofrecer billetes electrónicos las agencias de viaje abonadas a Start Amadeus, del cual Lufthansa es un compañía aérea matriz. En estas circunstancias, la Comisión considera que Lufthansa ha infringido indirectamente el apartado 1 del artículo 8 del código asociando el uso de Start Amadeus a la percepción de una comisión u otro incentivo.

Apartado 2 del artículo 16 del código

(55) De conformidad con el apartado 2 del artículo 16 del código, la Comisión puede imponer una multa a los vendedores de sistemas, compañías aéreas matrices, compañías aéreas participantes y abonados participantes de hasta el 10 % del volumen de negocios anual de la actividad correspondiente ([1]) de la empresa en cuestión. En la fijación de la cuantía de la multa se deben tener en cuenta tanto la gravedad como la duración de la infracción.

(56) A la hora de determinar la gravedad de la infracción debe tenerse en cuenta su naturaleza y sus repercusiones reales sobre el mercado. La infracción consistió en la asociación indirecta, que no directa, de la percepción de una comisión al uso de un SIR específico. Aunque tal proceder ha excluido y, por ello, perjudicado a los demás SIR, en lo que se refiere a las consecuencias sobre el mercado real, la Comisión no considera que el perjuicio que sufrieron los demás SIR fuera tal que supusiera un obstáculo insuperable en sus actividades comerciales en ese mercado. Tampoco han demostrado claramente los demás vendedores de sistemas que hubiera una necesidad real de disponer urgentemente y cuanto antes de esa función de billetaje electrónico en sus sistemas. Además, la Comisión tiene en cuenta también la explicación de Lufthansa de que los incentivos eran necesarios para fomentar la aceptación en el mercado de este nuevo tipo de billete tanto por los abonados como por los pasajeros y hacer así posible el progreso técnico, y que todos los incentivos se habían suprimido a finales de 1998.

(57) Por todo ello, la Comisión llega a la conclusión de que la infracción es relativamente leve. La Comisión reconoce también que es la primera vez en que se ha tomado una decisión oficial en relación con el código de conducta.

(58) Por otra parte, la Comisión toma nota también de que Lufthansa aumentó de hecho los incentivos por el uso de billetes electrónicos tanto en valor como en número desde que se hizo público el pliego de cargos.

(59) La duración de la infracción fue relativamente corta, ya que fue de doce meses de incentivos a las empresas, doce meses de incentivos a las agencias de viajes y seis meses de descuentos a los pasajeros.

(60) La Comisión considera que esta infracción exige la imposición de una multa simbólica a Lufthansa de conformidad con el apartado 2 del artículo 16 del código,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Lufthansa AG ha infringido el apartado 1 del artículo 8 del código de conducta para los SIR asociando indirectamente el uso de Start Amadeus a la percepción de una comisión u otro incentivo.

El período de infracción se extiende del 1 de enero de 1997 al 31 de diciembre de 1997, en lo que atañe a los incentivos a clientes de empresas, y, en lo que se refiere a las agencias de viajes, del 1 de julio de 1997 al 30 de junio de 1998. En el caso del descuento a pasajeros, el período es del 1 de enero de 1998 al 30 de junio de 1998.

Artículo 2

1. Se impone una multa de 10 000 euros a Lufthansa por la infracción a que hace referencia el artículo 1.

2. La multa deberá ingresarse en euros en el plazo de tres meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, en la cuenta 310-0933000-43 de la Comisión Europea en la Agence européenne de Banque Bruxelles Lambert, situada en el Rond-Point Schuman, 5, B-1040 Bruxelles/Brussel.

Una vez expirado este período, la multa devengará automáticamente intereses al tipo fijado por el Banco Central Europeo para sus pactos de recompra el primer día laborable del mes en que se adopta la presente Decisión, más 3,5 puntos porcentuales, a saber, el 6 %.

([1]) En la carta fechada el 27 de agosto de 1997, Lufthansa explicaba que se incluían en el programa de incentivos (para los billetes electrónicos) los viajes dentro de Alemania y los viajes a Londres y París. Se considera que esa es la actividad pertinente en este caso.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será Deutsche Lufthansa AG, situada en Von-Glabenz Strasse, 2-6, D-50679 Colonia (Alemania).

Hecho en Bruselas, el 20 de julio de 1999.

Por la Comisión

Neil KINNOCK

Miembro de la Comisión