

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 29 de junio de 1994 *

En el asunto C-120/94 R,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. C. Timmermans, Director General adjunto del Servicio Jurídico, el Sr. Van Raepenbusch y la Sra. E. Buissart, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Helénica, representada por los Sres. G. Kranidiotis, Secretario General del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia del Ministerio de Asuntos Exteriores, K. Ioannou, V. Skouris y S. Perrakis, Profesores universitarios, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda de medidas provisionales dirigida a que se ordene a la República Helénica que suspenda, hasta que se dicte la sentencia en el procedimiento principal, las medidas adoptadas el 16 de febrero de 1994 contra la antigua República yugoslava de Macedonia,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco, D. A. O. Edward, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (Ponente), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;

Secretario: Sra. D. Louterman-Hubeau, administrador principal;

oído el Abogado General;

dicta el siguiente

Auto

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de abril de 1994, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al párrafo segundo del artículo 225 del Tratado CE, un recurso que tiene por objeto que se declare que la República Helénica ha abusado de las facultades previstas en el artículo 224 del Tratado CE para justificar las medidas unilaterales adoptadas el 16 de febrero de 1994 para prohibir el comercio, más concretamente a través del puerto de Tesalónica, de los productos con origen, procedencia o destino en la antigua República yugoslava de Macedonia así como la importación a Grecia de los productos originarios o procedentes de la referida República o con destino a ella y, al hacerlo, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 113 del Tratado CE y del régimen común aplicable a las exportaciones establecido por el Reglamento (CEE) n° 2603/69 del Consejo, de 20 de diciembre de 1969 (DO L 324, p. 25; EE 11/01, p. 60), del régimen común aplicable a las importaciones establecido por el Reglamento (CEE) n° 288/82 del Consejo, de 5 de febrero de 1982 (DO L 35, p. 1; EE 11/15, p. 176), del régimen aplicable a las importaciones en la Comunidad de productos originarios de la República de Bosnia-Herzegovina, de la República de Croacia, de la República de Eslovenia y de la antigua República yugoslava de Macedonia, establecido por el Reglamento (CE) n° 3698/93 del Consejo, de 22 de diciembre de 1993 (DO L 334, p. 1), y del

régimen del tránsito comunitario establecido por el Reglamento (CEE) n° 2726/90 del Consejo, de 17 de septiembre de 1990 (DO L 262, p. 1).

- 2 Mediante escrito separado, presentado el mismo día en la Secretaría del Tribunal de Justicia, la Comisión, con arreglo al artículo 186 del Tratado y del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento, solicitó al Tribunal de Justicia que ordenara a la República Helénica suspender, hasta que se dicte la sentencia en el proceso principal, las medidas adoptadas el 16 de febrero de 1994 contra la antigua República yugoslava de Macedonia.
- 3 El Gobierno helénico presentó sus observaciones escritas sobre la demanda de medidas provisionales el 24 de mayo de 1994.
- 4 Mediante resolución de 1 de junio de 1994, el Presidente del Tribunal de Justicia, conforme al párrafo primero del artículo 85 del Reglamento de Procedimiento, atribuyó al Tribunal de Justicia la demanda de medidas provisionales.
- 5 Se oyeron las observaciones orales de las partes en la vista celebrada a puerta cerrada el 14 de junio de 1994.

I. Antecedentes del litigio

- 6 La antigua República yugoslava de Macedonia (en lo sucesivo, «ARYM») declaró su independencia el 17 de septiembre de 1991, tras un referéndum celebrado el 8 de septiembre de 1991.

- 7 Los artículos 3 y 49 de la Constitución de la ARYM, así como las enmiendas I y II, enuncian:

«Artículo 3

El territorio de la República de Macedonia es indivisible e inalienable.

Las fronteras existentes de la República de Macedonia son inviolables.

Sólo pueden ser modificadas conforme a la Constitución.»

«Artículo 49

La República vela por la situación y los derechos de los ciudadanos de los países vecinos de origen macedonio y de los expatriados macedonios, ayuda a su desarrollo cultural y toma a su cargo la promoción de las relaciones entre ellos.

La República vela por los derechos culturales, económicos y sociales de los ciudadanos de la República en el extranjero.»

«Enmienda I

1. La República de Macedonia no tiene reivindicación territorial alguna contra los Estados vecinos.

2. Las fronteras de la República de Macedonia sólo se pueden modificar con arreglo a la Constitución, sobre la base de un acuerdo entre los Estados y conforme a las normas generalmente aceptadas en Derecho internacional.

3. El primer párrafo de la presente enmienda se agrega al artículo 3 y el párrafo 2 reemplaza al apartado 3 del artículo 3 de la Constitución de la República de Macedonia.»

«Enmienda II

1. La República no atentará contra los Derechos soberanos de otros Estados ni se inmiscuirá en los asuntos internos de éstos.

2. La presente enmienda se agrega al primer apartado del artículo 49 de la Constitución de la República de Macedonia.»

- 8 La República Helénica señala que la ARYM ha intentado promover sistemáticamente la idea de una Macedonia unificada. El Gobierno helénico cita la circulación de mapas, calendarios, adhesivos para automóviles que representan no sólo los territorios de la ARYM, sino una región más extensa, que llega hasta el mar Egeo y que comprende la ciudad de Tesalónica y el Monte Olimpo, con los topónimos de la Macedonia griega que figuran bajo la denominación que tenían en la época otomana. También menciona nuevos manuales escolares de historia, editados en 1992-1993 por el Ministerio de Educación de la ARYM, en los que se trata el territorio de la Macedonia griega, así como el del distrito búlgaro de Pirin, como partes integrantes de una entidad nacional y geográfica única que incluye la ARYM.

- 9 El Gobierno helénico añade que, en agosto de 1992, el Parlamento de la ARYM adoptó como emblema de la bandera nacional el «sol de Vergina», emblema descubierto durante las excavaciones efectuadas en 1977 en Vergina, en la Macedonia griega.
- 10 Estas diferentes acciones de la ARYM han creado un clima de tensión entre ésta y la República Helénica, puesto que esta última y el pueblo griego las han interpretado como actos hostiles y provocadores, que no sólo menoscaban las relaciones entre los dos Estados, sino también la historia y la tradición de la totalidad de los Balcanes.
- 11 Por consiguiente, la República Helénica pidió a la ARYM que no utilizase el nombre de Macedonia, que suprimiera de su bandera el símbolo griego (sol de Vergina), que renunciara a las reivindicaciones territoriales a costa de la República Helénica y que pusiera fin a cualquier propaganda hostil respecto a la República Helénica.
- 12 El 16 de diciembre de 1991, el Consejo de las Comunidades Europeas enunció los siguientes requisitos para el reconocimiento (Declaración sobre Yugoslavia de la reunión ministerial extraordinaria de cooperación política europea en Bruselas):

«La Comunidad y sus Estados miembros exigen igualmente de una República yugoslava que se comprometa, antes de ser reconocida, a dar garantías constitucionales y políticas de que no tiene ninguna reivindicación territorial respecto de un país vecino miembro de la Comunidad y de que no realizará actividades hostiles de propaganda contra un país vecino miembro de la Comunidad, incluida la utilización de una denominación que implique reivindicaciones territoriales» (*traducción no oficial*).

13 La Comisión de Arbitraje de la Conferencia para la paz en Yugoslavia, creada en septiembre de 1991, en el marco de la Conferencia sobre Yugoslavia, constituida por cinco Jueces, Presidentes de Tribunales Constitucionales de Estados miembros y presidida por el Sr. R. Badinter, emitió el 11 de enero de 1992 un Dictamen (nº 6) «sobre el reconocimiento de la República socialista de Macedonia por la Comunidad Europea y sus Estados miembros».

14 Las conclusiones de este Dictamen son las siguientes:

«— La República de Macedonia satisface las condiciones impuestas por las Directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en Europa oriental y en la Unión Soviética y por la Declaración sobre Yugoslavia, aprobadas por el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea el 16 de diciembre de 1991;

— [...] además, [la República de Macedonia] ha renunciado a toda reivindicación territorial de cualquier tipo, en sus declaraciones inequívocas y obligatorias según el Derecho internacional;

— [...] desde ese momento, la utilización del nombre de “Macedonia” no implica ninguna reivindicación territorial respecto de otro Estado;

— [...] por otra parte, la República de Macedonia se ha obligado formalmente, de conformidad con el Derecho internacional, a abstenerse en general, y en particular en aplicación del artículo 49 de su Constitución, de toda propaganda hostil contra otro Estado: esto se deriva de una declaración de fecha 11 de enero de 1992, formulada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Macedonia y dirigida a la Comisión de Arbitraje, a petición de ésta, a los fines de la interpretación de la enmienda II de la Constitución, de 6 de enero de 1992».

- 15 El 15 de enero de 1992, al anunciar que Eslovenia y Croacia serían reconocidas, la Presidencia del Consejo hizo la siguiente declaración oficial:

«Por lo que se refiere a las otras dos Repúblicas que han expresado el deseo de ser independientes (Bosnia-Herzegovina y ARYM), aún existen problemas importantes que deben resolverse antes de que la Comunidad y sus Estados miembros puedan adoptar una decisión similar» (*traducción no oficial*).

- 16 El 2 de mayo de 1992, el Consejo de las Comunidades Europeas («Asuntos Generales») hizo pública la decisión según la cual la Comunidad y sus Estados miembros estaban «dispuestos a reconocer a este Estado como un Estado soberano e independiente, dentro de sus fronteras actuales, y bajo un nombre que pueda ser aceptado por todas las partes interesadas» (*traducción no oficial*).

- 17 En el Consejo Europeo de Lisboa de 27 de junio de 1992, la Comunidad se declaró dispuesta a reconocer a esta República en sus fronteras actuales, bajo una denominación que no incluya el término «Macedonia».

- 18 La Presidencia del Consejo, ejercida en aquel momento por el Reino Unido, encargó luego a un «representante especial de la Presidencia» que se trasladase a Skopje y a Atenas para intentar sentar las bases de un acuerdo entre las dos capitales, que pudiera servir de apoyo al reconocimiento de la ARYM por parte de los Estados miembros de la Comunidad y que se ajustara a la declaración de Lisboa de 27 de junio de 1992.

- 19 El informe elaborado por este representante especial de la Presidencia, sometido al Consejo Europeo reunido en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992,

hacía constar el compromiso del Gobierno de la ARYM de adoptar las siguientes medidas si los Estados miembros aceptaban reconocer la República:

- Adoptar el nombre de «República de Macedonia (Skopje)» para su uso en el ámbito internacional.
- Celebrar un Tratado con la República Helénica que confirmara la inviolabilidad de sus fronteras comunes.
- Modificar el artículo 49 de su Constitución a fin de suprimir la referencia a la protección por la República de la «situación» y de los «derechos de los ciudadanos de los países vecinos de origen macedonio».
- Celebrar con la República Helénica un Tratado de buena vecindad y proceder a un intercambio de correspondencia sobre las cuestiones de marcado interés.

20 Sin embargo, esta oferta no pudo dar lugar a un acuerdo en el Consejo Europeo de Edimburgo. Por el contrario, este último recordó «la necesidad de impedir que dicha República (ARYM) sufra las consecuencias involuntarias de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas» y subrayó «la importancia de garantizar el acceso a la financiación de las instituciones financieras internacionales y un abastecimiento regular y debidamente controlado de petróleo». Acordó «que la Comunidad debería proporcionar a la ex-República yugoslava de Macedonia una ayuda económica sustancial» y se «felicitó» por el hecho de que la Comisión pretendiera reservarle 50 millones de ECU con carácter de ayuda humanitaria y técnica.

21 El Gobierno helénico recuerda que, en esta misma cumbre de Edimburgo, el Consejo también declaró que la política de la Comunidad relativa al reconocimiento de la ARYM sería examinada «en el marco de la declaración de Lisboa».

- 22 El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante su resolución 817 (1993), de 7 de abril de 1993, recomendó a la Asamblea General que admitiese a la ARYM en la Organización de las Naciones Unidas bajo el nombre de «ex República Yugoslava de Macedonia», «hasta tanto se llegue a un arreglo sobre la diferencia que ha surgido con respecto al nombre del Estado».
- 23 Los Copresidentes del Comité Directivo de la Conferencia internacional sobre la ex Yugoslavia, los Sres. Vance y Owen, intentaron resolver la diferencia relativa al nombre y fomentar determinadas medidas que tenían por objeto crear un clima de confianza. Estos esfuerzos de mediación dieron lugar a la redacción de un anteproyecto de Tratado «por el que se confirma la frontera existente y se establecen medidas de fomento de la confianza, la amistad y la cooperación entre Estados vecinos».
- 24 No obstante, las partes no pudieron suscribirlo.
- 25 En diciembre de 1993, seis Estados miembros de la Unión Europea reconocieron a la ARYM y establecieron relaciones diplomáticas con ella.
- 26 El 8 de febrero de 1994, los Estados Unidos de América reconocieron la ARYM con el nombre de «Former Yugoslav Republic of Macedonia».
- 27 El 16 de febrero de 1994, el Gobierno helénico, a propuesta del Primer Ministro, decidió cerrar el Consulado griego en Skopje, la capital de la ARYM, e «interrumpir los movimientos de mercancías procedentes o con destino a Skopje, que transiten por el puerto de Tesalónica, a excepción de las mercancías absolutamente necesarias por razones humanitarias, como los productos alimenticios y farmacéuticos».

- 28 Tras haber sido informados oralmente de ello en el Consejo, la adopción de estas medidas y de los motivos invocados en su apoyo fueron comunicados a los Estados miembros mediante un mensaje telegráfico COREU de la Presidencia, de 21 de febrero de 1994. El contenido de las medidas fue explicitado con mayor detalle en un escrito de 23 de febrero de 1994 del Representante Permanente de la República Helénica al Secretario General de la Comisión.
- 29 Mediante escrito de 22 de febrero de 1994, la Comisión instó al Gobierno helénico a justificar dichas medidas en relación con los Tratados, manifestando sus serias preocupaciones sobre su compatibilidad con el Derecho comunitario, en particular en el ámbito del mercado interior (tránsito comunitario) y de la política comercial común (régimen de importación y de exportación).
- 30 El Primer Ministro griego respondió mediante escrito de 25 de febrero de 1994, en el cual expone los antecedentes del asunto y explica que la adopción de las medidas resultó inevitable debido a los peligros que la intransigencia de la ARYM suponía para la República Helénica.
- 31 El 26 de febrero de 1994, el Gobierno helénico dirigió a la Comisión un memorándum relativo a las medidas adoptadas contra la ARYM el 16 de febrero de 1994. Este documento justifica dichas medidas en relación con el Derecho internacional y el Derecho comunitario. A este respecto, recuerda que la manera en que se impusieron las sanciones a Rodesia del Sur, a Sudáfrica y a Argentina aboga por una competencia de los Estados miembros y no de la Comunidad. Invoca la sentencia de 26 de mayo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, Rec. p. 1493), para deducir de ella *a contrario* que si no hay relación con la política comercial, el asunto no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 113 del Tratado, aunque las medidas tengan una repercusión en los intercambios comerciales. El Gobierno helénico invoca finalmente el artículo 224 del Tratado que, a su juicio, constituye una cláusula de salvaguarda de carácter general que habilita a los Estados miembros para adoptar medidas unilaterales. Sostiene que el requisito que se aplica en el pre-

sente caso es «la grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra». Señala también que dicho artículo es el único que permite buscar una solución a los problemas creados en el funcionamiento del mercado común, mediante la consulta en él prevista, la cual, no obstante, tiene exclusivamente por objeto la resolución de tales problemas —si se comprueba su existencia— y no las posibles consecuencias que implicarían dichas medidas en un Estado tercero.

- 32 Mediante escrito de 3 de marzo de 1994 dirigido al Ministro griego de Asuntos Exteriores, la Comisión mantuvo sus reservas, y afirmó que las medidas controvertidas infringen el régimen común aplicable a las importaciones en la Comunidad de productos originarios de países terceros, el régimen de exportación hacia los países terceros y el régimen del tránsito comunitario. La Comisión alude asimismo al perjuicio provocado a los intereses legítimos de numerosos exportadores establecidos en los Estados miembros cuyos camiones, con las mercancías que transportan, están bloqueados en Grecia y a la verificación sistemática de varios contenedores de ayuda alimentaria comunitaria enviados por organizaciones no gubernamentales en virtud de decisiones del Consejo Europeo.
- 33 Mediante escrito de 15 de marzo de 1994 dirigido a la Comisión, el Secretario General para Asuntos Comunitarios griego mantuvo la posición del Gobierno helénico. Añadió:

«Si la Comisión puede demostrar que las medidas adoptadas por las autoridades helénicas tienen por efecto falsear la competencia en el marco del mercado común, el Gobierno helénico está dispuesto a examinar las condiciones con arreglo a las cuales dichas medidas podrían ser adaptadas a las normas del Tratado, conforme a las disposiciones del apartado 1 del artículo 225.»

- 34 Mediante escrito de 21 de marzo de 1994 dirigido al Primer Ministro de la República Helénica, la Comisión manifestó:

«Puesto que Grecia propone argumentos políticos para justificar estas medidas, la Comisión considera urgente que los Ministros expresen cuál es su apreciación respecto a estos argumentos en el marco de la política exterior y de seguridad común.

Esto permitirá a la Comisión, en su condición de guardiana de los Tratados, y teniendo en cuenta sus responsabilidades en materia de coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión, disponer de todos los elementos de juicio necesarios para apreciar la aplicación que la República Helénica ha hecho, en el presente asunto, del artículo 224 del Tratado CE y de sus repercusiones en el funcionamiento del mercado común.

Por estos motivos, propongo que la Presidencia solicite en el Consejo, tan pronto como sea posible, la opinión de los Ministros sobre los argumentos de carácter político aducidos por el Gobierno helénico a favor de las medidas restrictivas adoptadas contra la FYROM.»

- 35 El Consejo («Asuntos Generales»), reunido con carácter informal en Ioannina el 27 de marzo de 1994, debatió la cuestión. Sin embargo, según el Gobierno helénico, no se llegó a ningún acuerdo y no se adoptó decisión alguna. Por el contrario, según la Comisión, de las deliberaciones resulta que no se demostró la realidad de la amenaza de guerra ni de graves disturbios internos que alterasen el orden público, alegada por las autoridades helénicas para justificar las medidas controvertidas.

II. Pretensiones de las partes

36 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Ordene a la República Helénica que suspenda, hasta que se dicte la sentencia en el proceso principal, las medidas adoptadas el 16 de febrero de 1994 contra la antigua República yugoslava de Macedonia.
- Reserve la decisión sobre las costas.

37 El Gobierno helénico solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime la demanda de medidas provisionales.
- Condene en costas a la Comisión.

III. Fundamentos de Derecho

Sobre las medidas provisionales en el marco del procedimiento del párrafo segundo del artículo 225 del Tratado

38 El Gobierno helénico sostiene que la demanda de medidas provisionales queda excluida cuando el recurso principal se basa en el artículo 225 del Tratado.

- 39 Alega que, a diferencia del procedimiento ordinario por incumplimiento del artículo 169, el procedimiento basado en el artículo 225 no implica un procedimiento administrativo previo y es, por lo tanto, más rápido. De ello se deduce que, dado que se pretende acelerar eficazmente el examen del recurso principal, no puede concederse la protección provisional en las condiciones del procedimiento ordinario del artículo 169.
- 40 También sostiene que los artículos 224 y 225 imponen apreciaciones y justificaciones difíciles y detalladas, que no permiten un examen sumario ni un análisis de la situación en el marco del procedimiento de medidas provisionales.
- 41 Estas alegaciones no pueden ser acogidas.
- 42 El artículo 186 del Tratado confiere al Tribunal de Justicia la facultad de ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo. Esta disposición no establece excepciones ni distinciones según la naturaleza del asunto.
- 43 Por el contrario, los elementos señalados por el Gobierno helénico, a saber, el carácter más rápido del procedimiento basado en el artículo 225 así como la dificultad de las apreciaciones y de las justificaciones que deben examinarse en el marco de la aplicación de los artículos 224 y 225, pueden tomarse en consideración al examinar las circunstancias concretas de las que depende la necesidad de ordenar determinadas medidas provisionales.
- 44 Con arreglo al apartado 2 del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento, la adopción de un auto por el que se ordenen medidas provisionales está supeditada a la existencia de circunstancias que den lugar a la urgencia, así como de antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho que justifiquen a primera vista la concesión de la medida provisional solicitada (*fumus boni iuris*).

- 45 Conforme al apartado 4 del artículo 86 del Reglamento de Procedimiento y al párrafo tercero del artículo 36 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia, un auto de medidas provisionales no debe prejuzgar el fondo.

Sobre el fumus boni juris

Tesis de la Comisión

- 46 La Comisión alega que en el presente caso no se cumplen los requisitos para la aplicación del artículo 224 del Tratado.
- 47 Admite que las medidas previstas en este artículo dependen de la facultad discrecional del Estado miembro de que se trate. No obstante, alega que si tales medidas son incompatibles con el Derecho comunitario:
- i) El Estado miembro de que se trate debe demostrar que se encuentra efectivamente en uno de los tres supuestos previstos por el artículo 224, que tienen un carácter excepcional, están bien delimitados y no permiten una interpretación extensiva (sentencia de 19 de diciembre de 1968, Salgoil, 13/86, Rec. p. 661 y ss., especialmente p. 676).
 - ii) Las medidas adoptadas no deben sobrepasar lo estrictamente necesario para remediar la situación, conforme al principio de proporcionalidad.

- iii) El Estado miembro de que se trate debe participar en las consultas previstas en el artículo 224 y en el párrafo primero del artículo 225 para minimizar las consecuencias de las medidas nacionales en el funcionamiento del mercado común, conforme al deber de cooperación y de asistencia leales que incumbe a los Estados miembros respecto de la Comunidad, principio consagrado por el artículo 5 del Tratado.
- 48 La Comisión sostiene que los requisitos para la aplicación del artículo 224 del Tratado no se cumplen en el presente caso, puesto que el Gobierno helénico no ha demostrado ni «graves disturbios internos que alteren el orden público» en Grecia ni una «grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra», en el momento de la adopción de las medidas de que se trata. La Comisión, por lo tanto, no consideró necesario iniciar las consultas conforme al párrafo primero del artículo 225 del Tratado, como proponían las autoridades griegas.
- 49 Por lo que se refiere a la seguridad interior, la Comisión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el alcance del artículo 36 del Tratado, según la cual el perjuicio al orden público debe consistir en un perjuicio a los intereses fundamentales del Estado (sentencia de 23 de noviembre de 1978, Thompson y otros, 7/78, Rec. p. 2247, apartado 34), al cual este último no pueda hacer frente con los medios de que dispone (sentencia de 29 de enero de 1985, Cullet, 231/83, Rec. p. 315, apartado 33). Según la Comisión, la hipótesis contemplada en el artículo 224 del Tratado, que sólo se verifica en caso de graves disturbios que alteren el orden público, es aún más limitada. Cita la sentencia de 15 de mayo de 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651), en la que el Tribunal de Justicia subrayó (apartado 27) que el artículo 224 se refiere a una situación totalmente excepcional.
- 50 Ahora bien, prosigue la Comisión, el Gobierno helénico no ha demostrado en el presente caso que, debido a circunstancias objetivas que respondan a las exigencias de la seguridad pública, los poderes públicos se hallaran imposibilitados para actuar eficazmente frente a posibles disturbios interiores de carácter grave que pusieran en peligro la propia existencia del Estado o sus intereses esenciales, ni que, sin las sanciones económicas adoptadas contra la ARYM, no hubieran podido controlar la situación.

51 En cuanto a la existencia de una grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, la Comisión considera que tampoco se ha demostrado. Si bien no niega la existencia de una guerra en los Balcanes, que puede propagarse, niega en cambio que, considerado globalmente, el comportamiento que la República Helénica imputa a la ARYM pueda ser considerado razonablemente como una amenaza de guerra. Hay un conflicto político entre la República Helénica y la ARYM, cuya realidad y gravedad no niega la Comisión. Esta señala asimismo que dicho conflicto suscita emociones profundas en Grecia, lo cual obedece a la historia de la nación helénica. En el marco de este conflicto político, la República Helénica ha empleado el instrumento de las sanciones económicas para hacer prevalecer su punto de vista y obtener de la ARYM las concesiones que desea. Otra cosa bien distinta, prosigue la Comisión, es responder a una amenaza de guerra. Por otra parte, señala la Comisión en este contexto, la ARYM es un pequeño país sin reservas, en plena crisis económica y que dispone de medios militares extremadamente modestos en relación con los de la República Helénica, país que se beneficia, además, de la garantía de seguridad que le ofrece su participación en la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Aunque reconoce la gravedad del conflicto, la Comisión considera que no puede calificarse la oposición de la ARYM a las pretensiones helénicas como causa de una amenaza de guerra.

52 La Comisión, por consiguiente, no sólo considera infundada la aplicación del artículo 224, sino que además, a su juicio, la República Helénica ha abusado, en el presente caso, de las facultades que dicha disposición le reconoce. En efecto, al invocar este artículo para justificar las sanciones económicas adoptadas para obtener determinadas concesiones en el conflicto con la ARYM, la República Helénica ha utilizado las facultades excepcionales reconocidas por este artículo para fines distintos de los previstos por el Tratado y, en consecuencia, ha cometido una desviación de poder.

Tesis del Gobierno helénico

53 El Gobierno helénico critica el hecho de que la Comisión base su demanda de medidas provisionales en la falta de justificación, por parte de la República Helénica, de los requisitos para la aplicación del artículo 224. Recuerda que la carga de la prueba recae sobre el que solicita las medidas provisionales.

- 54 Se opone igualmente a la remisión global, para la apreciación del *fumus boni iuris*, a las alegaciones del recurso principal. Semejante confusión obligaría al Tribunal de Justicia a declarar, en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales, la procedencia del recurso en el procedimiento principal. El Gobierno helénico considera que tiene el derecho (y la obligación) de rebatir la argumentación jurídica fundamental de la Comisión en el marco del procedimiento principal, que se desarrolla en un régimen procesal distinto que ofrece mayores garantías, y no en el marco del procedimiento sumario sobre medidas provisionales.
- 55 El Gobierno helénico alega además que la manera de actuar de la Comisión vulnera la norma según la cual las medidas provisionales no prejuzgan en modo alguno la decisión sobre el asunto principal [apartado 4 del artículo 86 del Reglamento de Procedimiento y párrafo tercero del artículo 36 del Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia]. Subraya que, precisamente a causa de la naturaleza de la cuestiones suscitadas en el recurso principal y en la demanda de medidas provisionales, y debido a la importante amalgama de justificaciones políticas y elementos jurídicos, la probabilidad del *fumus boni iuris* corre el riesgo, por definición, de prejuzgar el resultado en el procedimiento principal. Este peligro es más importante en un procedimiento con arreglo al párrafo segundo del artículo 225 del Tratado, según el cual la finalidad del procedimiento es determinar si el Estado miembro demandado ha hecho o no un uso abusivo del artículo 224 del Tratado.
- 56 El Gobierno helénico llama la atención del Tribunal de Justicia sobre los numerosos argumentos de carácter político diseminados en la demanda de medidas provisionales. Así, la Comisión considera que el comportamiento de la ARYM no puede ser considerado como una amenaza de guerra. Según este Gobierno, las cuestiones relativas a la seguridad exterior de un Estado miembro no pueden quedar a la apreciación jurisdiccional. Según él, lo que la Comisión pretende someter a la apreciación del Tribunal de Justicia es una cuestión política de gran importancia, y además mediante un procedimiento de medidas provisionales, lo cual constituye una excepción a las normas generalmente admitidas de solución jurisdiccional de los conflictos internacionales.
- 57 En el presente caso, la existencia de una amenaza de guerra está confirmada por el informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, de 1 de abril de 1994 (documento S/1994/376), en el cual corrobora el punto de vista del mediador Sr. C. Vance según el cual «si las partes no llegasen a celebrar un

acuerdo satisfactorio para cada una de ellas, la paz en la región podría verse comprometida». Está también confirmada por la presencia en el territorio de la ARYM de «cascos azules» de las fuerzas de intervención de las Naciones Unidas en Yugoslavia.

- 58 El Gobierno helénico considera inadmisibile la confusión efectuada por la Comisión entre los artículos 36 y 224 del Tratado.
- 59 Señala que el artículo 225 del Tratado limita el control jurisdiccional al supuesto de uso abusivo, a diferencia de otros procedimientos. Considera que los artículos 36 y 224 se diferencian por el procedimiento de control jurisdiccional, por la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos establecidos y por sus modalidades de aplicación.
- 60 Con carácter subsidiario, el Gobierno helénico sostiene que, aparte de las medidas controvertidas, la República Helénica carece de otros medios pacíficos para preservar su identidad cultural y su patrimonio histórico y para precaverse contra la propaganda hostil de la ARYM. El único medio distinto de que disponía era la falta de reconocimiento por parte de los demás Estados miembros, que pasó a ser inoperante a raíz de los reconocimientos efectuados en el mes de diciembre de 1993.
- 61 En cuanto a la relación entre el artículo 224 del Tratado y la política exterior y de seguridad común, el Gobierno helénico alega que si, como sostiene la Comisión, dicha relación existiera, el presente asunto no sería sometido al control jurisdiccional, puesto que estaría comprendido en ámbito de aplicación del Título V del Tratado de la Unión Europea.
- 62 El Gobierno helénico deduce de ello que las alegaciones de la Comisión basadas en el Título V del Tratado de la Unión de ningún modo pueden ser apreciadas en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales.

- 63 El Gobierno helénico considera que sólo puede haber uso abusivo con arreglo al segundo párrafo del artículo 225 del Tratado en los casos en que el artículo 224 no se invoca claramente para alcanzar los objetivos políticos de dicha disposición, sino para proteger intereses de orden económico.
- 64 Según él, podría también constituir un uso abusivo el establecimiento de una excepción general a la totalidad de las obligaciones comunitarias, pero no la adopción de medidas de retorsión selectivas y moderadas, como las adoptadas en el caso de autos.
- 65 El Gobierno helénico sostiene que la política comercial común deja un cierto margen a los Estados miembros para adoptar sanciones económicas, puesto que la política exterior no parece haber sido aún integrada en la Comunidad y la Unión Europea.
- 66 En estos supuestos, la interacción de la política comercial y de la política exterior transforma la primera en un instrumento de la segunda. De ello deduce que, en los supuestos de medidas económicas de retorsión, el ámbito de aplicación del artículo 224 excluye la aplicación del artículo 113.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 67 Las medidas adoptadas unilateralmente por la República Helénica frente a la ARYM son aparentemente contrarias a las normas comunitarias fundamentales relativas a la libre circulación de mercancías y a la política comercial común.

- 68 Pero la República Helénica invoca el artículo 224 del Tratado, disposición que, a primera vista, permite a un Estado miembro, cuando concurren determinadas circunstancias excepcionales, establecer incluso excepciones a la aplicación de las normas comunitarias fundamentales.
- 69 Comprobar si, como mantiene la Comisión, ni siquiera se han cumplido en el presente caso los requisitos para la aplicación del artículo 224 y si, como también alega la Comisión, el Gobierno helénico ha abusado de las facultades establecidas por dicho artículo, implica el examen de cuestiones jurídicas complejas, entre ellas la de determinar el alcance del control jurisdiccional ejercido en el marco del procedimiento del párrafo segundo del artículo 225 del Tratado.
- 70 Dichas cuestiones merecen un examen en profundidad previa su discusión contradictoria. En fase de procedimiento de medidas provisionales basta con declarar que los argumentos alegados por la Comisión parecen, a primera vista, lo bastante pertinentes y serios como para constituir un *fumus boni iuris* capaz de justificar la concesión de la medida provisional solicitada.
- 71 Hay que examinar, por lo tanto, si se cumple el requisito de la urgencia.

En cuanto a la urgencia

Tesis de la Comisión

- 72 La Comisión alega que se cumple el requisito de la urgencia puesto que las sanciones económicas aplicadas frente a la ARYM constituyen una vulneración manifiesta y particularmente grave del ordenamiento jurídico comunitario por los dos siguientes motivos.

- 73 En primer lugar, las medidas controvertidas constituyen un obstáculo patente a la política comercial común (y, por lo tanto, al principio de la gestión comunitaria de la frontera económica externa de la Comunidad), al principio general de libertad de tránsito de las mercancías en el interior de la Comunidad, como consecuencia de la unión aduanera, y al funcionamiento del mercado interior. Semejante comportamiento unilateral de un Estado miembro rompe la solidaridad entre Estados miembros y puede, si persiste, afectar al funcionamiento mismo de la Comunidad.
- 74 Por otro lado, según la Comisión, las sanciones económicas decididas unilateralmente frente a la ARYM se apartan esencialmente de las orientaciones políticas generales marcadas por el Consejo Europeo y de las medidas concretas adoptadas para su aplicación. La Comisión recuerda que, en su reunión en Lisboa los días 26 y 27 de junio de 1992, el Consejo Europeo confirmó la voluntad de la Comunidad y de sus Estados miembros de «establecer con las autoridades de Skopje una relación fructífera y de cooperación, dirigida a la promoción de una cooperación significativa, que pueda mejorar la estabilidad política y el progreso económico en la región». En su reunión de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992, insistió especialmente en la «importancia de garantizar (a favor de la ARYM) el acceso a la financiación de las instituciones internacionales y un abastecimiento regular y debidamente controlado de petróleo» y en la necesidad de que la Comunidad «proporcione a la ex-República yugoslava de Macedonia una ayuda económica sustancial». La Comisión precisa que en 1993 se concedió a la ARYM una ayuda humanitaria y técnica de 50 millones de ECU con cargo al presupuesto de la Comunidad.
- 75 La Comisión observa que la aplicación de las medidas controvertidas puede causar un perjuicio irreparable a la ARYM, que ya se ha visto fuertemente afectada por el conflicto en la antigua Yugoslavia. Precisa que el puerto de Tesalónica constituye un lugar de paso necesario para el comercio de la ARYM, a causa del embargo impuesto por el Consejo de Seguridad contra Serbia y Montenegro, que impide el envío de las mercancías por el norte de la ARYM, así como por el mal estado de las carreteras en Albania y en Bulgaria.
- 76 Según la Comisión, el hecho de que el perjuicio que debe tenerse en cuenta sea el de un tercer Estado no constituye ningún obstáculo a la demanda de medidas provisionales. La aplicación del apartado 2 del artículo 83 del Reglamento de

Procedimiento del Tribunal de Justicia puede, de forma general, implicar que se tomen en consideración situaciones que se encuentran fuera del ámbito de aplicación territorial del Derecho comunitario, puesto que existe un vínculo suficientemente estrecho con este último.

- 77 La Comisión menciona también el caso de los operadores económicos comunitarios cuya actividad depende principalmente del comercio con la ARYM y que han sufrido un perjuicio directo e irreparable, a falta de otras vías de acceso económicamente rentables, a consecuencia del cierre del puerto de Tesalónica. Dicho perjuicio es, sin embargo, difícil de cuantificar, a falta de datos estadísticos fiables relativos al comercio entre la Comunidad y la ARYM.
- 78 La Comisión añade finalmente que la aplicación de las medidas controvertidas, en contradicción con la acción exterior llevada a cabo por la Unión Europea, puede acentuar gravemente la tensión internacional en esta parte de los Balcanes que, hasta el momento, ha escapado a las convulsiones que han conocido otros territorios de la antigua Yugoslavia.

Tesis del Gobierno helénico

- 79 El Gobierno helénico considera que, puesto que la resolución sobre el recurso principal recaerá en un breve plazo, la necesidad de adoptar, además, medidas provisionales debe ser evidente y urgente. Afirma que la Comisión ignora totalmente este elemento y formula alegaciones que corresponden a un recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado.
- 80 Recuerda que la Comisión dio prioridad durante dos meses a los procedimientos políticos y de ello deduce que la propia Comisión no consideró que la urgencia fuera tal que justificase la presentación inmediata de un recurso y de una demanda de medidas provisionales.

- 81 Por lo que se refiere a la entidad perjudicada, el Gobierno helénico considera que la Comisión sólo puede solicitar medidas provisionales frente a un Estado miembro cuando el perjuicio invocado afecta a otros Estados miembros o a sus nacionales, pero no a Estados terceros.
- 82 Critica la vinculación efectuada por la Comisión con el ordenamiento jurídico comunitario, que llevaría a que cualquier hecho que se produzca en un país con el que la Comunidad tenga ciertas relaciones económicas fuera un hecho respecto al cual la Comisión debiera actuar en cuanto guardiana de los Tratados. Subraya que la Comisión no puede actuar como guardiana de los intereses de países terceros y, menos aún, a costa de los intereses de los Estados miembros de la Unión Europea.
- 83 En cuanto al alcance del perjuicio, el Gobierno helénico señala que la Comisión, sobre la cual pesa la carga de la prueba, no aporta elementos concretos para su apreciación. Expone que el comercio entre la Comunidad y la ARYM representa una mínima parte del comercio comunitario de modo que las medidas controvertidas no influyen en el funcionamiento del mercado común y tampoco causan un perjuicio grave e irreparable ni siquiera un perjuicio sensible.
- 84 Teniendo en cuenta las excepciones establecidas por las medidas controvertidas, y suponiendo, como hipótesis, que todo el comercio de la Comunidad con la ARYM transite por los puertos griegos, el Gobierno helénico aduce que, según las estadísticas de Eurostat, las medidas controvertidas solamente obstaculizan un 0,067 % de la exportaciones comunitarias y un 0,048 % de las importaciones comunitarias. De ello deduce que la demanda de medidas provisionales, para evitar un perjuicio supuestamente irreparable, es exagerada.
- 85 En cuanto al posible perjuicio sufrido por los operadores económicos comunitarios, el Gobierno helénico señala que hasta el momento no se ha manifestado

ningún operador y que el perjuicio alegado, de naturaleza pecuniaria, es en cualquier caso reparable.

- 86 El Gobierno helénico niega que el hecho de que la Unión Europea haya decidido ofrecer una ayuda a un país tercero constituya un elemento de la política exterior común que vincule a un Estado miembro con este país tercero. Niega, por consiguiente, que las medidas controvertidas hayan puesto en peligro la política exterior de la Unión Europea.
- 87 Frente al argumento de la Comisión según el cual las medidas controvertidas pueden comprometer un arreglo pacífico, responde que la apreciación de la incidencia de una medida sobre la solución pacífica de una diferencia es de naturaleza política y pertenece a la soberanía del Estado miembro.
- 88 Considera que son precisamente las medidas controvertidas las que han sensibilizado a la opinión pública europea y han abierto las consultas en el marco de las Naciones Unidas, mientras que el procedimiento de arreglo pacífico se hallaba hasta ese momento en un punto muerto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 89 Por lo que se refiere al requisito relativo a la urgencia, debe recordarse que, según una jurisprudencia reiterada (véase, especialmente, el auto de 29 de junio de 1993, Alemania/Consejo, C-280/93 R, Rec. p. I-3667, apartado 22), el carácter urgente de una medida de medidas provisionales debe apreciarse en función de la necesidad que exista de un pronunciamiento provisional para evitar que se cause un perjuicio grave e irreparable mediante la aplicación de la medida que constituya el objeto del recurso principal.
- 90 Deben examinarse todos los perjuicios invocados por la Comisión.

- 91 Por lo que se refiere, primeramente, al perjuicio causado a la política comercial común, a la libertad de tránsito de las mercancías dentro de la Comunidad y al mercado interior, ha de observarse que los argumentos aducidos por la Comisión se basan en el vínculo entre el perjuicio invocado y la violación del Derecho comunitario por parte de la República Helénica. Según la Comisión, la gravedad del perjuicio resulta del carácter manifiesto de la infracción.
- 92 No obstante, si bien los argumentos de la Comisión son suficientes para constituir un *fumus boni iuris*, no cabe afirmar, por el contrario, y en contra de lo que mantiene la Comisión, que la República Helénica haya cometido una violación manifiesta del Derecho comunitario, ya que, sin un examen en profundidad, no es posible llegar a la conclusión de que el Gobierno helénico haya invocado abusivamente el artículo 224 del Tratado o que haya abusado de las facultades reconocidas en dicha disposición.
- 93 Esta alegación no puede, por lo tanto, ser acogida.
- 94 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al perjuicio causado a las orientaciones políticas generales trazadas por el Consejo Europeo, y al perjuicio resultante de la agudización de la tensión en los Balcanes y del peligro de guerra, que se derivarían del mantenimiento de las medidas adoptadas por la República Helénica frente a la ARYM, hay que señalar que el Tribunal de Justicia, aun suponiendo que fuera competente para entrar en las valoraciones de naturaleza política que resultarían indispensables para evaluar la existencia de un perjuicio y, sobre todo, de una conexión entre dicho perjuicio y la conducta del Gobierno helénico, no podría, de todos modos, emitir su opinión en la fase de medidas provisionales. En efecto, las valoraciones que podría entrañar serían inevitablemente de tal carácter que prejuzgarían el alcance de las facultades del Tribunal de Justicia en el contexto de los artículos 224 y 225 del Tratado y, por lo tanto, el fondo del asunto.
- 95 Por lo que se refiere, en tercer lugar, al perjuicio irreparable sufrido por operadores económicos comunitarios, la Comisión se ha limitado a formular alegaciones de

carácter general, sin basarlas en datos fácticos suficientes. Por consiguiente, no se ha probado tal perjuicio.

- 96 Por lo que se refiere, por último, al perjuicio sufrido por la ARYM, los datos señalados por la Comisión resultan suficientes para acreditar su existencia.
- 97 Sin embargo, hay que examinar la cuestión de si la Comisión tiene o no una base jurídica para invocar en el presente procedimiento sobre medidas provisionales —con independencia de cualquier perjuicio causado a intereses comunitarios— el perjuicio sufrido por el Estado tercero afectado por las medidas que la República Helénica considera justificadas en virtud del artículo 224 del Tratado.
- 98 Sobre este punto, habida cuenta del carácter accesorio del procedimiento sobre medidas provisionales en relación con el litigio principal, la urgencia de la medida debe ser apreciada en relación con los intereses protegidos por los artículos 224 y 225 del Tratado, disposiciones aplicables al asunto del que conoce el Tribunal de Justicia.
- 99 El artículo 224 obliga a los Estados miembros a consultar, a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar en determinadas circunstancias excepcionales. En cuanto al artículo 225, sólo prevé en su párrafo primero la intervención de la Comisión en el supuesto de que de las medidas adoptadas en virtud de los artículos 223 y 224 tengan por efecto falsear las condiciones de competencia en el mercado común.

- 100 Sin perjuicio de una interpretación más profunda de dichas disposiciones en el marco del proceso principal, de lo expuesto resulta a primera vista que la misión asignada a la Comisión por el artículo 225, en relación con el artículo 224, está dirigida a salvaguardar los intereses de la Comunidad.
- 101 El Tribunal de Justicia estima, por consiguiente, que no puede tener en cuenta en el presente procedimiento sobre medidas provisionales el perjuicio sufrido por la ARYM.
- 102 Por consiguiente, debe desestimarse la demanda de medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

resuelve:

- 1) Desestimar la demanda de medidas provisionales.
- 2) Reservar la decisión sobre las costas.

Dictado en Luxemburgo, a 29 de junio de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

O. Due