

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F. G. JACOBS

presentadas el 4 de diciembre de 1997 *

1. El presente asunto tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesfinanzhof alemán. Este órgano jurisdiccional tiene dudas sobre la validez del Reglamento (CEE) n° 3300/91, de 11 de noviembre de 1991,¹ por el que el Consejo suspendió, durante la guerra en la antigua Yugoslavia, las concesiones comerciales establecidas por el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad y Yugoslavia. La parte demandante y recurrente en casación en el procedimiento principal, A. Racke GmbH & Co. (en lo sucesivo, «Racke»), es un importador de vinos que importaba vinos de Serbia, beneficiándose de este modo de las preferencias arancelarias de que disfrutaban las importaciones de vinos de Yugoslavia hasta que el Consejo adoptó el Reglamento controvertido. Racke sostiene que el Acuerdo de Cooperación con Yugoslavia no permitía al Consejo suspender su aplicación, y que la Decisión de hacerlo no fue conforme a las normas de Derecho internacional general. Por tanto, según Racke, el Reglamento del Consejo por el que se suspendieron las concesiones comerciales era inválido. Sus alegaciones se centran, en particular, en normas de Derecho consuetudinario internacional, contenidas asimismo en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como el principio *pacta sunt servanda* y la norma según la cual, en determinados casos, un Tratado puede ser denunciado a causa de un cambio fundamental en las circunstancias (doctrina de *rebus sic stantibus*²). Así pues, el presente procedimiento plantea la nove-

dosa cuestión de un particular puede invocar normas de Derecho internacional general contra una Decisión de suspensión de la aplicación de un acuerdo internacional.

Marco jurídico

El Acuerdo de Cooperación

2. El Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia (en lo sucesivo, «Acuerdo de Cooperación») se firmó en Belgrado el 2 de abril de 1980, celebrándose en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 314/83 del Consejo, de 24 de enero de 1983.³ Se trata de uno de los denominados acuerdos mixtos, en el que, junto a la Comunidad, también eran partes los Estados miembros.

3. Según el artículo 1 del Acuerdo de Cooperación, éste tiene por objeto promover una cooperación global entre las Partes

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 315, p. 1.

2 — Toth, A., «The doctrine of *rebus sic stantibus* in international law», *Juridical Review* 1974, pp. 56, 147 y 263.

3 — DO L 41, p. 1; EE 11/18, p. 5.

Contratantes a fin de contribuir al desarrollo económico y social de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (en lo sucesivo, «RFSY») y de favorecer el fortalecimiento de las relaciones entre las Partes. Con tal fin, debían adoptarse y ejecutarse disposiciones y acciones en el ámbito de la cooperación económica, técnica y financiera, en el de los intercambios comerciales y en el campo social.

4. El Título I del Acuerdo de Cooperación trataba sobre cooperación económica, técnica y financiera, el Título II sobre intercambios comerciales, el Título III contenía disposiciones relativas a la Zona Franca creada por los acuerdos firmados en Osimo, y el Título IV sobre la cooperación en el sector de la mano de obra. El Título V constaba de disposiciones generales y finales.

5. En materia de intercambios comerciales, en el artículo 22 del Acuerdo de Cooperación se establecía un régimen arancelario preferencial para las importaciones de vinos de uva originarios de Yugoslavia. La disposición de base, modificada mediante un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación que data de 1987,⁴ era el apartado 4 del artículo 22:

4 — Véase la Decisión 87/605/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1987, relativa a la celebración del Protocolo Adicional al Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia por el que se establece un nuevo régimen comercial (DO L 389, p. 72).

«Por lo que se refiere a los vinos de uva de las subpartidas 22.05 C I y C II del Arancel Aduanero Común, originarios de Yugoslavia, los derechos de aduana de importación en la Comunidad se suprimirán según las modalidades establecidas en los apartados 1 y 2 del artículo 2 del Protocolo Adicional, por el que se establece un nuevo régimen comercial. Esta disposición se aplicará en el marco de un contingente arancelario comunitario anual de 545.000 hectolitros. Para las cantidades importadas más allá del contingente, la Comunidad aplicará el derecho del Arancel Aduanero Común.»

6. Entre las disposiciones generales y finales del Acuerdo de Cooperación, es pertinente el artículo 60, en el que se dispone lo siguiente:

«El Acuerdo tendrá una duración ilimitada.

Cada Parte Contratante podrá denunciar el presente Acuerdo mediante notificación a la otra Parte Contratante. El Acuerdo dejará de estar en vigor seis meses después de la fecha de dicha notificación.»

En cambio, el Acuerdo de Cooperación no contenía ninguna disposición relativa a la suspensión de su aplicación.

La suspensión y denuncia del Acuerdo de Cooperación

7. En el curso de 1991, estalló la guerra en Yugoslavia. La Comunidad y los Estados miembros intentaron desempeñar un papel activo para poner fin al conflicto. En el mes de noviembre, esto condujo a la Decisión 91/586/CECA, CEE del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 11 de noviembre de 1991, por la que se suspende la aplicación de los Acuerdos entre la Comunidad Europea, sus Estados miembros y la República Federativa Socialista de Yugoslavia⁵ (en lo sucesivo, «Decisión de suspensión»).

8. La exposición de motivos de la Decisión de suspensión se remite a las declaraciones en las que la Comunidad Europea y sus Estados miembros, reunidos en el marco de la cooperación política europea, constataron la crisis en Yugoslavia. La exposición de motivos se remite asimismo a la Resolución 713 (1991) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la que expresó su preocupación por que la prolongación de esta situación pudiera constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En la exposición de motivos se afirma también que no se

respetó el llamamiento hecho por la Comunidad Europea y sus Estados miembros el 6 de octubre de 1991 con vistas a respetar el acuerdo de alto el fuego concluido el 4 de octubre de 1991 en La Haya. En la declaración de 6 de octubre de 1991 se anunció la decisión de poner fin a los Acuerdos entre la Comunidad y Yugoslavia en el caso de que no fuera respetado el Acuerdo alcanzado el 4 de octubre de 1991 entre las partes en conflicto.

9. En la exposición de motivos se afirma asimismo lo siguiente:⁶

«la continuación de las hostilidades y sus consecuencias sobre las relaciones económicas y comerciales, tanto entre las Repúblicas de Yugoslavia como con la Comunidad, representan una modificación [radical en las circunstancias en que se celebró el Acuerdo de Cooperación] entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia y sus Protocolos, así como el Acuerdo relativo a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; [...] dichas hostilidades ponen en tela de juicio la aplicación de estos Acuerdos».

10. En el apartado 1 de la Decisión de suspensión se establece lo siguiente:

«La aplicación de los Acuerdos antes mencionados queda suspendida con efecto inmediato.»

5 — DO L 315, p. 47.

6 — Véase el tercer considerando.

La Decisión se publicó en el Diario Oficial de 15 de noviembre de 1991, por lo que debe considerarse que surtió efecto ese mismo día.

ción entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia o en virtud de este Acuerdo.»

11. El Consejo adoptó también, el 11 de noviembre de 1991, el Reglamento n° 3300/91 (en lo sucesivo, «Reglamento de suspensión»).⁷

14. En el artículo 2 se dispone lo siguiente:

12. La exposición de motivos del Reglamento de suspensión es casi idéntica a la de la Decisión de suspensión. Sin embargo, la primera añade que procede suspender, con efecto inmediato, las concesiones comerciales otorgadas por el Acuerdo de Cooperación o en virtud de dicho Acuerdo y que conviene evitar que dicho Reglamento afecte a las exportaciones a la Comunidad de productos originarios de Yugoslavia efectuadas antes de su entrada en vigor.

«El artículo 1 no se aplicará a los productos originarios de Yugoslavia que sean exportados antes de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento.»

13. En el artículo 1 del Reglamento de suspensión se dispone lo siguiente:

15. El Reglamento de suspensión entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, es decir, el 15 de noviembre de 1991.

«Quedan suspendidas las concesiones comerciales otorgadas por el Acuerdo de coopera-

16. El 25 de noviembre de 1991, el Consejo adoptó la Decisión 91/602/CEE por la que se denuncia el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia.⁸ La exposición de motivos se remite a las disposiciones del artículo 60 del Acuerdo

7 — Citado en la nota 1 *supra*.

8 — DO L 325, p. 23.

de Cooperación, afirmando que la situación existente en Yugoslavia no permite mantener por más tiempo el Acuerdo de Cooperación. En el artículo 1 se establece que quedan denunciados el Acuerdo de Cooperación y todos los protocolos y actos correspondientes al mismo. En el artículo 2 se establece que la Decisión será publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y notificada por el Presidente del Consejo a la República Federativa Socialista de Yugoslavia, surtiendo efecto el día de su publicación. La Decisión fue publicada el 27 de noviembre de 1991.

17. El 2 de diciembre de 1991, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 3567/91 relativo al régimen aplicable a las importaciones de productos originarios de las Repúblicas de Bosnia-Herzegovina, de Croacia, de Macedonia y de Eslovenia.⁹ En su exposición de motivos se afirma que la Comunidad Europea y sus Estados miembros han decidido aplicar medidas positivas selectivas en favor de las partes que contribuyan al logro de la paz y que conviene, por lo tanto, conceder a dichas partes, mediante una decisión autónoma de la Comunidad, el beneficio de disposiciones comerciales que sean equivalentes a lo esencial de las del Acuerdo de Cooperación suspendido por la Comunidad. De este modo, el Reglamento otorgaba a las Repúblicas de Bosnia-Herzegovina, de Croacia, de Macedonia y de Eslovenia concesiones comerciales equivalentes a las del Acuerdo de Cooperación con efecto a 15 de noviembre de 1991, si bien dichas concesiones no comprendían las importaciones de vinos.

18. En 1992 se estableció un régimen similar mediante la adopción del Reglamento (CEE)

n° 545/92 del Consejo, de 3 de febrero de 1992, relativo al régimen aplicable a las importaciones en la Comunidad de productos originarios de las Repúblicas de Croacia y de Eslovenia y las Repúblicas yugoslavas de Bosnia-Herzegovina, de Macedonia y de Montenegro.¹⁰ En la exposición de motivos del Reglamento se hace referencia a las medidas positivas selectivas, consistente en el beneficio de disposiciones comerciales equivalentes en lo fundamental a las del Acuerdo de Cooperación suspendido por la Comunidad. Asimismo se afirma la conveniencia de mantener estas medidas para el año 1992, completarlas para determinados productos industriales y ampliarlas a determinados productos agrarios. En el artículo 6 del Reglamento se establece la reducción de los derechos de importación para los vinos de uva, dentro del límite de un contingente arancelario anual de 545.000 hectolitros. A dicho Reglamento se le dio ejecución mediante el Reglamento (CEE) n° 547/92 del Consejo, de 3 de febrero de 1992, relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios comunitarios para determinados productos originarios de las Repúblicas de Croacia y de Eslovenia y las Repúblicas yugoslavas de Bosnia-Herzegovina, de Macedonia y de Montenegro.¹¹

19. El 1 de junio de 1992, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 1432/92 por el que se prohíbe el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Serbia y de Montenegro.¹²

10 — DO L 63, p. 1.

11 — DO L 63, p. 41.

12 — DO L 151, p. 4.

9 — DO L 342, p. 1.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

20. El Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹³ (en lo sucesivo, «Convenio de Viena» o «Convenio») se abrió a la firma en Viena el 23 de mayo de 1969, tras clausurarse con éxito la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. El Convenio entró en vigor el 27 de enero de 1980, después de depositar Togo el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión.¹⁴ La Comunidad no es parte del Convenio, y de hecho no puede serlo, ya que la adhesión sólo está abierta a los Estados (artículos 81 y 83 del Convenio). En todo caso, la adhesión de la Comunidad no surtiría efecto alguno, ya que el Convenio se aplica exclusivamente a los Tratados entre Estados (artículo 1). Como se verá, hay quien sostiene que el Convenio es pese a ello pertinente, en la medida en que expresa normas de Derecho consuetudinario internacional vinculantes para la Comunidad. Existe un segundo Convenio de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.¹⁵ Este Convenio aún no ha entrado en vigor, y la Comunidad no lo ha firmado. Las disposiciones de dicha convención son fundamentalmente idénticas a las del Convenio de 1969, a la que básicamente me limitaré en lo que sigue.

21. Todos los Estados miembros de la Comunidad, con la excepción de Francia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal, han depositado instrumentos de ratificación o de adhesión al Convenio de Viena. De los Estados que no lo han hecho, sólo Luxemburgo ha firmado el Convenio (aunque aún no lo ha ratificado).

22. El principio básico del Derecho internacional de los Tratados se enuncia en el artículo 26 del Convenio de Viena, bajo el epígrafe «*Pacta sunt servanda*»:

«Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.»

23. La Sección Tercera de la Parte V del Convenio contiene disposiciones relativas a la terminación y la suspensión de la aplicación de los Tratados. La norma básica es que los Tratados se dan por terminados o se suspenden de conformidad con sus propias disposiciones o por consentimiento de todas las partes (artículos 54 y 57). De las restantes disposiciones de esa Sección, son pertinentes el artículo 61, relativo a la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento, el artículo 62, relativo al cambio fundamental en las circunstancias, y los artículos 65 a 67, sobre cuestiones de procedimiento.

13 — United Nations Treaty Series, Vol. 1155, p. 331.

14 — Véase Sinclair, I: *The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, 2.ª ed., Manchester University Press, 1984, p. 1.

15 — Documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/Conf. 129/15, de 20 de marzo de 1986.

24. En el apartado 1 del artículo 61 se establece lo siguiente:

b) ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del Tratado.

«Una parte podrá alegar la imposibilidad de cumplir un Tratado como causa para darlo por terminado o retirarse de él si esa imposibilidad resulta de la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del Tratado. Si la imposibilidad es temporal, podrá alegarse únicamente como causa para suspender la aplicación del Tratado.»

2. Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un Tratado o retirarse de él:

25. En el artículo 62 se dispone lo siguiente:

a) si el Tratado establece una frontera; o

«Cambio fundamental en las circunstancias

b) si el cambio fundamental resulta de una violación por la parte que lo alega, de una obligación nacida del Tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el Tratado.

1. Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un Tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el Tratado o retirarse de él, a menos que:

a) la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el Tratado, y

3. Cuando, con arreglo a lo dispuesto en los párrafos precedentes, una de las partes pueda alegar un cambio fundamental en las circunstancias como causa para dar por terminado un Tratado o para retirarse de él, podrá también alegar ese cambio como causa para suspender la aplicación del Tratado.»

26. El artículo 65 contiene el «procedimiento que deberá seguirse con respecto a la nulidad o la terminación de un Tratado, el retiro de una parte o la suspensión de la aplicación de un Tratado». En el apartado 1 del artículo 65 se establece que la parte que alegue una causa para dar por terminado un Tratado, retirarse de él o suspender su aplicación deberá notificar a las demás partes su pretensión. En la notificación habrá de indicarse la medida que se proponga adoptar con respecto al Tratado y las razones en que se funda. En el apartado 2 del artículo 65 se establece un plazo de preaviso que no habrá de ser inferior a tres meses (salvo en casos de especial urgencia) transcurrido el cual, si ninguna parte ha formulado objeciones, la parte que haya efectuado la notificación podrá adoptar la medida que haya propuesto. Si se formulan objeciones, las partes deberán buscar una solución por los medios indicados en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas (apartado 3 del artículo 65).

27. El artículo 66 contiene otras normas relativas a «procedimientos de arreglo judicial, de arbitraje y de conciliación». En el apartado 1 del artículo 67 se establece que la notificación prevista en el apartado 1 del artículo 65 debe hacerse por escrito.

28. Debo referirme también al artículo 73 del Convenio, relativo a los «casos de sucesión de Estados, de responsabilidad de un Estado o de ruptura de hostilidades», en el que se establece lo siguiente:

«Las disposiciones de la presente Convención no prejuzgarán ninguna cuestión que

con relación a un Tratado pueda surgir como consecuencia de una sucesión de Estados, de la responsabilidad internacional de un Estado o de la ruptura de hostilidades entre Estados.»

29. Por lo general, se admite que muchas de las disposiciones del Convenio de Viena codifican normas de Derecho consuetudinario internacional. Sin embargo, también existe acuerdo en que, en cierta medida, el Convenio constituye un avance que va más allá de la costumbre consolidada. Y no parece que haya acuerdo sobre exactamente qué disposiciones pertenecen al Derecho consuetudinario internacional y cuáles no.¹⁶ No obstante, tanto el principio *pacta sunt servanda* como la doctrina de *rebus sic stantibus* (que contempla la posibilidad de que se produzca un cambio fundamental en las circunstancias) son universalmente reconocidos como parte del Derecho consuetudinario internacional. En los asuntos «Fisheries Jurisdiction»,¹⁷ el Tribunal Internacional de Justicia, refiriéndose al principio de terminación de un Tratado a causa de un cambio fundamental en las circunstancias, declaró que:

«Este principio, así como las condiciones y excepciones a que está sometido, fueron enunciados en el artículo 62 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Trata-

16 — Véase, en general, Sinclair, *op. cit.*, nota 14 *supra*, pp. 5 a 24.

17 — Sentencia «Fisheries Jurisdiction» (Reino Unido/Islandia), *Jurisdiction of the Court, Judgment, I. C. J. Reports 1973*, p. 3, apartado 36, y «Fisheries Jurisdiction» (República Federal de Alemania/Islandia), *Jurisdiction of the Court, Judgment, I. C. J. Reports 1973*, p. 49, apartado 36. Véase también la reciente sentencia de 25 de septiembre de 1997, *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungría/Eslovaquia), apartados 46, 79 y 104.

dos, que muy bien puede considerarse, desde más de un aspecto, como una codificación del Derecho consuetudinario existente en materia de extinción de las relaciones convencionales a causa de un cambio en las circunstancias.»

Procedimiento principal

30. En el período comprendido entre el 6 de noviembre de 1990 y el 27 de abril de 1992, Racke importó vinos de la región vitivinícola de Kosovo. Dichas importaciones fueron despachadas para su almacenamiento en su depósito aduanero privado, y el 7 de mayo de 1992 procedió al despacho a libre práctica de dichas partidas. Con ocasión del despacho, Racke calculó el derecho de aduana al tipo preferencial establecido en el Acuerdo de Cooperación, que entretanto había sido suspendido. Posteriormente, el Hauptzollamt Mainz (Administración principal de aduanas de Maguncia) giró una liquidación complementaria por la diferencia entre el derecho de aduana aplicable a terceros países y el derecho preferencial, ya que el vino había sido importado de Serbia (acta de liquidación complementaria de 27 de mayo de 1992, confirmada mediante Resolución de 27 de agosto de 1993, sobre la reclamación presentada por Racke). Racke interpuso un recurso contra esa Resolución ante el Finanzgericht Rheinland-Pfalz. Su recurso prosperó por lo que respecta a la liquidación complementaria relativa a los vinos exportados de Yugoslavia con anterioridad al 15 de noviembre de 1991, pero fue desestimada en todo lo demás. El Finanzgericht fundó su desestimación del recurso en el Reglamento de suspensión, señalando que la suspensión, mediante dicho Reglamento, de las concesiones comerciales otorgadas, antes incluso de denunciarse el Acuerdo de Cooperación, no suscitaba ninguna duda jurídica. Por el contrario, la suspensión unilateral era legal, ya

que se había producido un cambio fundamental en las circunstancias materiales en la antigua Yugoslavia. Según el Finanzgericht, la guerra en Yugoslavia era una causa válida para la suspensión; con arreglo al Derecho internacional, dicha causa permitía retirarse de un Tratado, al menos mediante la suspensión de su aplicación, que constituye una medida menos grave que la ulterior denuncia.

31. Posteriormente, Racke interpuso ante el Bundesfinanzhof un recurso de casación (Revision alemana) contra la sentencia del Finanzgericht. En él impugnaba la validez del Reglamento de suspensión y solicitaba que se aplicaran las disposiciones del Acuerdo de Cooperación hasta el 27 de mayo de 1992, la fecha en que se hizo efectiva la denuncia del Acuerdo de Cooperación.

32. En la resolución de remisión, el Bundesfinanzhof expone sus dudas sobre la validez del Reglamento de suspensión. Observa que dicho Reglamento constituía, en el período de autos, la base jurídica de la liquidación complementaria girada por el Hauptzollamt, ya que la denuncia del Acuerdo de Cooperación aún no había surtido efecto y tampoco se había prohibido aún el comercio con Serbia y Montenegro. Admite que se inclina a pensar que el carácter vinculante del Reglamento de suspensión no puede ponerse en tela de juicio por razones de Derecho internacional. Sin embargo, afirma que no pueden disiparse las dudas existentes a este respecto, en particular en lo atinente a la legalidad, con arreglo al Derecho internacional, de la suspensión unilateral del Acuerdo de Cooperación.

33. El Bundesfinanzhof sigue razonando del siguiente modo. Con arreglo a la jurisprudencia

dencia del Tribunal de Justicia, la incompatibilidad de un acto comunitario con una disposición de Derecho internacional sólo puede afectar a la validez de dicho acto si la Comunidad queda obligada por dicha disposición y si ésta puede conferir a los ciudadanos de la Comunidad derechos que éstos puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales. Estos requisitos parecen cumplirse en el caso de las concesiones arancelarias establecidas en el artículo 22 del Acuerdo de Cooperación, objeto de litigio en el presente asunto. Esto plantea la cuestión de si la suspensión del Acuerdo de Cooperación fue válida, una cuestión que no puede responderse afirmativamente sin reservas. La Comunidad queda obligada por las normas de Derecho internacional general, expresadas por ejemplo en el Convenio de Viena. El Acuerdo de Cooperación no contemplaba la posibilidad de una suspensión de su aplicación, y la suspensión por razón de un cambio fundamental no previsto por las partes en las circunstancias concurrentes cuando se celebró el acuerdo (doctrina de *rebus sic stantibus*) sólo es admisible bajo requisitos estrictos, a saber, que la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial para celebrar el Tratado y que el cambio en las circunstancias tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del Tratado.

34. El Bundesfinanzhof considera que se cumple el primero de esos dos requisitos, pero tiene dudas sobre el segundo. No es evidente, a su entender, que el cambio que se produjo como consecuencia del desmembramiento de Yugoslavia y la ruptura de las hostilidades pudiera modificar radicalmente el alcance de las obligaciones establecidas en un acuerdo que tiene un carácter esencialmente económico. Además, el Derecho internacional también prescribe determinadas formalidades procesales, como la notificación y la

observancia de un plazo de preaviso, salvo en caso de especial urgencia. Por consiguiente, cabe preguntarse si es admisible una suspensión inmediata sin ningún plazo de preaviso, si existía especial urgencia, y si los eventuales vicios de procedimiento quedaron subsanados en el período transcurrido hasta la fecha del despacho de aduana pertinente en el presente caso.

35. Si el Reglamento de suspensión es inválido, se plantea la cuestión del trato que debe darse a las importaciones que hubieran podido acogerse al contingente arancelario comunitario abierto para 1992 si hubiera continuado aplicándose el Acuerdo de Cooperación. Puesto que a finales de 1991 ya se había agotado el último contingente anual para importaciones de Yugoslavia, cabría tomar como base las normas en materia de contingentes establecidas en los Reglamentos n.ºs 545/92 y 547/92, relativos a los productos originarios de Croacia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Montenegro.¹⁸

36. En consecuencia, el Bundesfinanzhof sometió al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Es válido el Reglamento (CEE) n.º 3300/91 del Consejo, de 11 de noviembre de 1991, por el que se suspenden las disposiciones comerciales establecidas por el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia (DO L 315, p. 1)?

18 — Citados en las notas 10 y 11 *supra*, respectivamente.

- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

¿Qué consecuencias se derivan de dicha invalidez para la aplicación de derechos de aduana, a principios de mayo de 1992, a vinos de origen serbio importados en el período comprendido entre mediados de noviembre de 1991 y abril de 1992 y despachados para su almacenamiento en un depósito aduanero?

¿Son aplicables, a este respecto, las preferencias arancelarias sujetas a contingente concedidas en 1992 para vinos procedentes del territorio de la antigua Yugoslavia, con excepción de Serbia?»

37. Antes de entrar en el análisis de la primera cuestión, tal vez sea oportuno, habida cuenta del carácter novedoso de las cuestiones suscitadas y del hecho de que se trata de la validez de un Reglamento, sintetizar las principales alegaciones formuladas en las observaciones presentadas en el presente procedimiento. Presentaron observaciones escritas y orales Racke, el Consejo y la Comisión.

Principales alegaciones

38. Racke se remite al principio *pacta sunt servanda*, universalmente reconocido y limi-

tado, con arreglo al Derecho internacional, por la excepción *rebus sic stantibus*. Del Reglamento de suspensión, en el que se hace referencia a una modificación radical de las circunstancias, se desprende claramente que el Consejo pretendía invocar dicha excepción. La doctrina de *rebus sic stantibus* tiene su expresión en el artículo 62 del Convenio de Viena, que impone límites estrictos y debe interpretarse restrictiva y objetivamente. La carga de la prueba recae sobre la parte contratante que invoque dicha excepción. El Convenio de Viena contiene asimismo disposiciones de procedimiento.

39. Racke sostiene que la Comunidad queda obligada por las disposiciones del Convenio de Viena, ya que éstas reflejan el Derecho consuetudinario internacional. Se remite, a este respecto, a las sentencias del Tribunal Internacional de Justicia en los asuntos «Fisheries Jurisdiction», antes citadas. Racke argumenta asimismo que, de acuerdo con la práctica y la doctrina del Derecho internacional, la suspensión de un Tratado debe ir precedida de intentos de llegar a un acuerdo.

40. Racke sostiene que el Reglamento de suspensión no cumple ni los requisitos de procedimiento del Convenio (artículos 65 y 67) ni sus requisitos materiales (artículo 62).

41. En materia de procedimiento, Racke alega que el Consejo suspendió la concesión arancelaria sin notificárselo antes a la RFSY, y lo hizo con efecto inmediato. A su juicio,

no había ninguna «especial urgencia», como se exige en el apartado 2 del artículo 65 del Convenio, para una suspensión inmediata. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aún no había impuesto un embargo comercial, y no había ninguna otra razón de especial urgencia. Cabe suponer que, si la Comunidad hubiera notificado su intención de suspender el Acuerdo de Cooperación, la RFSY se hubiera opuesto a ello. Además, resulta difícil entender por qué el Consejo y los Estados miembros no se limitaron a denunciar el Acuerdo de Cooperación (con lo que hubieran seguido aplicando el Acuerdo de Cooperación hasta la expiración del plazo de preaviso de seis meses). Racke hace hincapié en que las disposiciones de procedimiento del Convenio de Viena son normas fundamentales de Derecho internacional, cuya infracción es suficiente para invalidar el Reglamento de suspensión.

42. También sobre el fondo Racke sostiene que no existía justificación para invocar la cláusula *rebus sic stantibus*.

43. En su resolución de remisión, el Bundesfinanzhof hace referencia al «desmembramiento» de Yugoslavia. Sin embargo, según Racke, con arreglo al Derecho internacional no existe tal desmembramiento de Yugoslavia, ya que ésta continúa existiendo de una forma más reducida (Serbia y Montenegro). En todo caso, el Consejo no se refirió, en el Reglamento de suspensión, a ningún desmembramiento.

44. El Reglamento se refiere a la «continuación de las hostilidades» en Yugoslavia, pero, a juicio de Racke, eso no puede constituir un cambio fundamental en las circunstancias. Hay muchos Estados en los que se registran hostilidades, incluidos Estados miembros de la Comunidad. La inexistencia de tales hostilidades no constituía un «una base esencial del consentimiento de las partes» [letra a) del apartado 1 del artículo 62 del Convenio de Viena]. No había una guerra con Yugoslavia y, de hecho, ni siquiera había una guerra dentro de Yugoslavia, sino sólo conflictos entre grupos étnicos que reclamaban la autodeterminación.

45. El Reglamento de suspensión hace referencia a las consecuencias de la continuación de las hostilidades sobre las relaciones económicas y comerciales entre las Repúblicas de Yugoslavia. Ahora bien, para la Comunidad esas consecuencias no podían constituir un cambio fundamental en las circunstancias.

46. A continuación, el Reglamento de suspensión hace referencia a las consecuencias sobre las relaciones económicas y comerciales con la Comunidad. Racke sostiene que esas consecuencias eran en aquellos momentos muy limitadas. Como demuestran las importaciones de vinos controvertidas, los intercambios comerciales seguían siendo posibles. El Reglamento de suspensión no especifica cuáles son esas «consecuencias», y corresponde al Consejo indicar cuáles eran esas consecuencias objetivas, teniendo presente que debían constituir un cambio fundamental en las circunstancias que, a su vez, constituyeran una base esencial del consentimiento de las partes.

47. Según afirma Racke en sus alegaciones, el Acuerdo de Cooperación fue suspendido por razones políticas: era un medio para ejercer presión sobre las partes en conflicto para que respetaran el acuerdo de alto el fuego. Aunque comprensible desde un punto de vista político, no por ello la suspensión cumple los requisitos para la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*. Esa última exige asimismo que «ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deben cumplirse en virtud del Tratado». Racke sostiene que no se produjo un cambio de este tipo. El Acuerdo de Cooperación era ante todo un acuerdo comercial que obedecía a factores económicos, y por aquella época continuaba el comercio con Yugoslavia.

48. Así pues, Racke concluye que no se cumplían ni los requisitos de procedimiento ni los requisitos materiales para invocar la cláusula *rebus sic stantibus*.

49. El Consejo sostiene que el Reglamento de suspensión es válido. Recuerda, en primer lugar, el marco jurídico pertinente. El Reglamento de suspensión iba acompañado de la Decisión de suspensión, adoptada por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. La Decisión precede al Reglamento tanto desde un punto de vista lógico como desde un punto de vista jurídico. La adopción del Reglamento de suspensión era necesaria porque las concesiones arancelarias previstas en el Acuerdo de Cooperación habían sido aplicadas mediante Reglamentos. Por tanto, el marco jurídico aplicable no es el de un acuerdo internacional aún vigente y un Reglamento comunitario por el que se suspenden unilateralmente las

concesiones arancelarias. Se trata, más bien, de un acuerdo internacional cuya aplicación había quedado suspendida a escala internacional; en consecuencia, sus disposiciones habían dejado de conferir derechos a los particulares cuando se adoptó el Reglamento de suspensión.

50. El Consejo sostiene que Racke y el Bundesfinanzhof tienen una concepción errónea de la relación entre el Derecho internacional y el Derecho comunitario. Aun cuando la Decisión de suspensión fuera inválida con arreglo al Derecho internacional, de ello no se deduciría que el Acuerdo de Cooperación siguiera aplicándose. El Derecho internacional no impone una determinada forma de reparación; en particular, no impone el reanudación de la aplicación del acuerdo de que se trate. Una supuesta vulneración del Derecho internacional puede dar lugar a un procedimiento entre las partes que concluya con la reanudación de la aplicación del acuerdo, pero también puede concluir con una indemnización a la parte lesionada en sus intereses, o con la retorsión de la parte lesionada mediante la adopción de medidas de represalia. En el presente caso, no se inició un procedimiento de ese tipo y, aunque se hubiera iniciado, la reanudación de la aplicación del Acuerdo habría sido un resultado muy improbable. Cuando existe un grave deterioro de las relaciones entre las partes de un Tratado, dichas partes cuentan con un cierto margen, perfectamente legítimo, de elección política entre las distintas soluciones que ofrece el Derecho internacional. Por consiguiente, no es necesario que, al apreciar la validez del Reglamento de suspensión, el Tribunal de Justicia considere la cuestión de si la suspensión de la aplicación del Acuerdo de Cooperación fue conforme al Derecho internacional: en todo caso, el Acuerdo dejó de aplicarse.

51. Con carácter subsidiario, el Consejo sostiene que la Decisión de suspensión fue legal con arreglo al Derecho internacional. Considera que se cumplían los requisitos para la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* que figuran en el artículo 62 del Convenio de Viena. Hubo un cambio fundamental en las circunstancias cuya existencia constituía una base esencial del consentimiento de las partes. Del preámbulo y del artículo 1 del Acuerdo de Cooperación se desprende claramente que la existencia de la RFSY como Estado federal, soberano y pacífico era un requisito esencial para emprender y continuar la cooperación prevista en el Acuerdo de Cooperación. Por consiguiente, resulta evidente que los sucesos registrados por aquel entonces —la gravedad de la situación en Yugoslavia, caracterizada por la perturbación del orden y la organización internos mediante el uso de fuerzas armadas, que el Consejo de Seguridad había calificado como amenaza para la paz y la seguridad internacionales— constituía un cambio en las circunstancias que afectaba a la base misma de la cooperación entre la Comunidad y sus Estados miembros. Es un error afirmar que el Acuerdo de Cooperación era un simple acuerdo comercial. El Acuerdo de Cooperación era comparable a otros acuerdos celebrados con países mediterráneos (acuerdos de «asociación» o de «cooperación», basados en el artículo 238 del Tratado). Fue celebrado tanto por la Comunidad como por los Estados miembros. Contení una serie de disposiciones fundamentales en materia de asistencia financiera. Contení importantes disposiciones sociales. Y se enmarcaba en un contexto político más amplio expresado en el Acta Final del Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, por lo que establecí unas relaciones políticas privilegiadas entre la Comunidad y los Estados miembros, por un lado, y Yugoslavia, por otro.

52. Por lo que respecta al requisito de que «ese cambio tenga por efecto modificar radi-

calmente el alcance de las obligaciones que todavía deben cumplirse en virtud del Tratado» [letra b) del apartado 1 del artículo 62 del Convenio de Viena], el Consejo se refiere a la disolución *de facto* de Yugoslavia, con el nacimiento de nuevas entidades políticas que tenían el control efectivo sobre sus territorios. Ante una situación como esa, muchas de las disposiciones del Acuerdo de Cooperación (en materia comercial y de asistencia financiera) ya no podían seguir aplicándose por más tiempo. A modo de ejemplo, el Consejo se refiere al litigio entre Eslovenia y las autoridades federales sobre la recaudación de los derechos de aduana. La potencial adaptación del Acuerdo de Cooperación a la nueva situación sólo podría basarse en la negociación entre las partes. La Comunidad buscó una solución de ese tipo, pero no fue posible encontrarla. El Consejo concluye el que el Reglamento de suspensión es válido.

53. La Comisión expresa ante todo sus dudas sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. El Bundesfinanzhof cuestiona la validez del Reglamento de suspensión fundándose en el Convenio de Viena y en normas de Derecho consuetudinario internacional. Pero la Comunidad no es parte del Convenio de Viena, y nada en el Tratado indica que los principios generales de Derecho internacional formen parte del ordenamiento jurídico comunitario. Si bien es cierto que, en la sentencia Poulsen y Diva Navigation,¹⁹ el Tribunal de Justicia declaró que las competencias de la Comunidad deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional, la Comisión no está segura de que esa declaración implique una competencia de control jurisdiccional tan amplia como la que postula Racke. La Comisión se resiste a

19 — Sentencia de 24 de noviembre de 1992 (C-286/90, Rec. p. I-6019).

reconocer esa competencia, ya que conferiría al Tribunal de Justicia una función que normalmente desempeñan los Tribunales internacionales con arreglo a normas sobre resolución de litigios, que son fundamentalmente diferentes de las que rigen los procedimientos de que conoce este Tribunal.

54. Además, la Comisión duda de que la respuesta a la primera cuestión sea pertinente a efectos de la segunda cuestión, que versa sobre las cuestiones prácticas de la supuesta invalidez del Reglamento de suspensión. La Comisión estima que dicha invalidez no puede afectar a la respuesta que debe darse a la segunda cuestión. El Reglamento de suspensión tenía por objeto las concesiones arancelarias para 1991, y Racke no despachó a libre práctica las mercancías de que se trata hasta el 7 de mayo de 1992. Ahora bien, en 1992 no había ningún contingente arancelario para los vinos originarios de Serbia. La eventual declaración de invalidez del Reglamento de suspensión no puede tener el efecto de extender los contingentes arancelarios para 1992 aplicados a las importaciones procedentes de otras Repúblicas de la antigua Yugoslavia a las importaciones procedentes de Serbia. La Comisión hace hincapié asimismo en que el Bundesfinanzhof no planteó la cuestión de si Racke podía invocar directamente un derecho a las preferencias controvertidas con arreglo al Acuerdo de Cooperación. Por tanto, el Tribunal no puede abordar esta última cuestión.

55. Sobre el fondo, la Comisión expresa en primer lugar su opinión sobre el efecto directo del Acuerdo de Cooperación y, en particular, del artículo 22 por el que se

establece un contingente arancelario para los vinos. Esta es una cuestión sobre la que volveré al analizar la segunda cuestión.

56. A continuación, la Comisión aborda la cuestión de si Racke puede invocar las normas de Derecho internacional general. La Comisión propugna una respuesta negativa a esa cuestión. La Comisión recuerda que la Comunidad no es parte de ninguno de los Convenios de Viena. Por tanto, dichos Convenios no son actos de las Instituciones a efectos del artículo 177 del Tratado. Aun cuando se considere que la Comunidad queda obligada por determinados principios del Convenio de Viena, en la medida en que éstos constituyen la expresión de normas de Derecho consuetudinario internacional, cabe interrogarse si esto ocurre, y hasta qué punto ocurre, por lo que respecta a disposiciones específicas del Convenio.

57. En el caso de que pudiera superarse dicha dificultad, quedaría el hecho de que, por su propia naturaleza, el Convenio de Viena no puede crear derechos en favor de los particulares que impugnen la validez de un acto comunitario. Así lo deduce la Comisión del espíritu, el sistema y el tenor de las disposiciones del Convenio. El principal objetivo del Convenio consiste en regular las relaciones contractuales entre sujetos de Derecho internacional. Además, el Convenio es una norma subsidiaria, en la medida en que los Estados pueden acordar en todo caso apartarse de sus normas, y en que la práctica de los Estados puede crear nuevas normas de Derecho consuetudinario internacional que se superpongan a las del Convenio. Por último, el Convenio no es una norma exhaustiva, por cuanto no regula las cuestiones relativas a la sucesión de Estados, la

responsabilidad de un Estado o la ruptura de hostilidades (artículo 73 del Convenio), además de aplicarse sin perjuicio de las normas de Derecho consuetudinario internacional en aquellas materias no contempladas en él (como el derecho de retorsión).

58. En este contexto, los artículos 61 y 62 del Convenio regulan sólo parcialmente la materia de que se trata. Así, por ejemplo, de los documentos preparatorios del Convenio se desprende que la desaparición de un sujeto de Derecho internacional se consideraba una razón esencial para la imposibilidad de cumplir un Tratado (artículo 61), si bien se decidió no regular ese particular en el artículo 61 con el fin de no prejuzgar futuras negociaciones sobre la sucesión de Estados.²⁰

59. Así pues, la Comisión concluye que el Convenio de Viena no es un instrumento que pueda crear derechos en favor de los particulares que impugnen la validez de un acto de las Instituciones. En apoyo de su tesis, la Comisión se remite a las sentencias Faust/Comisión²¹ y Alemania/Consejo,²² en las que el Tribunal también se negó a examinar alegaciones basadas en las relaciones jurídicas entre la Comunidad y países terceros.

20 — La Comisión se refiere a Wetzel/Rauning, *Die Wiener Vertragsrechtskonvention — Materialien zur Entstehung der einzelnen Vorschriften*, 1978, p. 419.

21 — Sentencia de 28 de octubre de 1982 (52/81, Rec. p. 3745).

22 — Sentencia de 5 de octubre de 1994 (C-280/93, Rec. p. I-4973).

60. A continuación, la Comisión, en el caso de que el Tribunal considere que debe apreciar la legalidad del Reglamento con arreglo a las normas de Derecho internacional general, defiende la validez del Reglamento de suspensión. La Comisión sostiene que el Consejo, al adoptar el Reglamento de suspensión, no invocó sólo la cláusula *rebus sic stantibus*, sino también la imposibilidad de continuar cumpliendo el Tratado y el derecho de retorsión. Teniendo en cuenta la delicada apreciación política que debe efectuarse cuando se suspende un acuerdo internacional, la Comisión sostiene que el Tribunal debe limitarse a examinar si las Instituciones comunitarias incurrieron en abuso de poder. Dado que, con arreglo al apartado 7 del artículo 228 del Tratado, el Convenio de Viena no vincula a la Comunidad, y que determinadas normas de Derecho consuetudinario internacional son decididamente más flexibles que las disposiciones del Convenio, la Comunidad no está obligada a respetar cada una de las disposiciones específicas de este último. Esto se aplica también a las disposiciones de procedimiento, cuya infracción, según el Derecho internacional, no anula ni invalida el acto controvertido, sino que tan sólo genera la responsabilidad internacional del sujeto de Derecho internacional interesado.

61. La Comisión observa que no es necesaria la existencia de un estado de guerra para poder invocar la cláusula *rebus sic stantibus*, la imposibilidad de cumplir el Tratado o el derecho de retorsión. Al igual que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,²³ la Comunidad tuvo en cuenta la existencia de un conflicto armado que estaba causando derramamiento de sangre y destrucción. El Consejo de Seguridad consideró que el

23 — Véase la Resolución 713 (1991), aprobada el 25 de septiembre de 1991.

conflicto suponía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y eso justificaba la acción de la Comunidad.

62. Por lo que respecta a los requisitos para poder invocar la cláusula *rebus sic stantibus*, del preámbulo y del artículo 1 del Acuerdo de Cooperación se desprende claramente que la continuidad de la existencia pacífica de Yugoslavia constituía una base esencial del consentimiento de la Comunidad en obligarse por el Acuerdo. También está claro que el conflicto de Yugoslavia podía modificar radicalmente el alcance de las obligaciones de la Comunidad hacia la RFSY: la Comunidad ya no estaba en condiciones de contribuir al desarrollo económico y social de la RFSY (véase de nuevo el artículo 1 del Acuerdo).

63. Por aquel entonces, era imposible seguir cumpliendo el Acuerdo de Cooperación no tanto a causa de «la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del Tratado» (apartado 1 del artículo 61 del Convenio de Viena) como de la desaparición de la propia RFSY. A este respecto, la Comisión observa que las declaraciones de independencia de Croacia y Eslovenia surtieron efecto el 8 de octubre de 1991.

64. La Comisión alega, asimismo, que también en materia de procedimiento se respetó el Convenio de Viena. La Comunidad anunció ya el 28 de agosto de 1991 que se disponía a tomar medidas contra las partes en conflicto que no participaran en el

proceso de paz.²⁴ En las declaraciones de 5, 6 y 28 de octubre, citadas en el Reglamento de suspensión, la Comunidad no dejó lugar a dudas sobre su intención de tomar medidas contra las partes que no respetaran, a más tardar el 7 de octubre de 1991, el acuerdo de alto el fuego alcanzado el 4 de octubre de 1991, que había sido firmado en presencia del Presidente del Consejo y del Presidente del Conferencia sobre Yugoslavia. La Comunidad anunció entonces, asimismo, que denunciaría el Acuerdo de Cooperación en caso de incumplimiento.²⁵ Además, la Comunidad informó ampliamente a la comunidad internacional sobre sus intenciones, y notificó al GATT la suspensión de las preferencias arancelarias.

65. Por último, está el derecho de retorsión, que la Comisión define como el derecho a tomar medidas en sí mismas contrarias al Derecho internacional, pero justificadas por medidas ilegales anteriores de la otra parte, y destinadas a incitar a la otra parte a revocar sus medidas. La retorsión está limitada por los siguientes principios: debe ser anunciada, debe respetar el principio de proporcionalidad y debe permitir restablecer la situación preexistente. Aplicando estos principios a la suspensión del Acuerdo de Cooperación, la Comisión sostiene que la Comunidad podía considerar que los actos de la RFSY que a continuación se indican constituían otras tantas infracciones del Derecho internacional. En primer lugar, el golpe de Estado dieron en octubre de 1991 los cuatro miembros proserbios de la presidencia colectiva de la RFSY. En segundo lugar, el ejército federal Yugoslavo había abandonado la neutralidad, al participar en ataques a ciudades croatas (entre ellas Dubrovnik). En tercer lugar, ya

24 — Véase el Boletín CE 7/8-1991, punto 1.4.25.

25 — Véase el Boletín CE 10-1991, puntos 1.4.6, 1.4.7 y 1.4.16.

por entonces la Comunidad insistió en que se castigara a las personas que hubieran cometido crímenes de guerra con arreglo al Derecho internacional humanitario, y el mandato del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia desde 1991 se remonta al 1 de enero de 1991.²⁶ La Comisión concluye que se cumplían los requisitos para la retorsión.

66. Antes de examinar la validez del Reglamento de suspensión, consideraré brevemente la cuestión de la admisibilidad de la resolución de remisión, acerca de la cual la Comisión ha expresado algunas dudas.

Admisibilidad

67. Las dudas de la Comisión sobre si es posible que un particular impugne la validez de un acto comunitario por motivos basados en el Derecho internacional general pueden tener alguna justificación, pero es un error paladino insinuar que la resolución de remisión es inadmisibile por esa razón. El artículo 177 del Tratado permite a los órganos jurisdiccionales nacionales plantear cuestiones relativas a la validez de los actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad. Ninguna de las partes ha discutido que el Regla-

mento de suspensión sea un acto de este tipo ni que el Bundesfinanzhof tenga dudas genuinas con respecto a su validez. El artículo 177, en el que no se define el concepto de validez, no impone ningún otro requisito, de modo que todas las demás cuestiones relativas a la supuesta invalidez corresponden al fondo del asunto. Nada en el tenor del artículo 177 ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sustenta la tesis según la cual una cuestión relativa a si la validez de un acto comunitario puede apreciarse a la luz de un determinado tipo de norma o disposición legal es una cuestión de admisibilidad. Por el contrario, en los asuntos en los que el Tribunal se ha negado a apreciar la validez de un acto comunitario a la luz de determinados tipos de normas, no declaró la inadmisibilidad de la resolución de remisión, sino que se limitó a declarar que no se había acreditado la invalidez. Ejemplos de ello son las sentencias Internationale Handelsgesellschaft, en la que el Tribunal declaró que la invocación de normas o conceptos jurídicos de Derecho nacional para resolver sobre la validez de medidas adoptadas por las Instituciones de la Comunidad menoscabaría la uniformidad y la eficacia del Derecho comunitario,²⁷ e International Fruit Company y otros, en la que el Tribunal declaró que el GATT no podía afectar a la validez de Reglamentos comunitarios, al no poder conferir derechos a los particulares.²⁸

68. La segunda vertiente de las dudas de la Comisión sobre la admisibilidad de la resolución de remisión se refiere a la pertinencia de la cuestión sobre la validez del Reglamento de suspensión a efectos del procedimiento de que conoce el Bundesfinanzhof.²⁹ Es cierto que, en circunstancias excepciona-

26 — Véase el artículo 1 del Estatuto del Tribunal Internacional, aprobado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mediante la Resolución 827 (1993), de 25 de mayo de 1993.

27 — Sentencia de 17 de diciembre de 1970 (11/70, Rec. p. 1125), apartado 3.

28 — Sentencia de 12 de diciembre de 1972 (asuntos acumulados 21/72 a 24/72, Rec. p. 1219).

29 — Véase el punto 54 *supra*.

les, el Tribunal puede declarar la inadmisibilidad de una resolución de remisión porque las cuestiones planteadas carezcan manifiestamente de pertinencia para la resolución del procedimiento principal.³⁰ Sin embargo, en el presente caso no se da semejante carencia manifiesta de pertinencia. La Comisión sostiene tan sólo que las consecuencias de una declaración de invalidez para las pretensiones de Racke no pueden ser del tipo de las que se mencionan en la segunda cuestión planteada por el Bundesfinanzhof, a saber, extender los contingentes arancelarios para 1992 aplicados a las importaciones procedentes de otros Repúblicas de la antigua Yugoslavia a las importaciones procedentes de Serbia. También en este caso es evidente que se trata de una alegación relativa al fondo del asunto. Se refiere a la respuesta que debe darse a la segunda cuestión, mediante la que se pregunta en términos generales sobre las consecuencias de la supuesta invalidez del Reglamento de suspensión. Por supuesto, es evidente que las dos cuestiones están estrechamente relacionadas entre sí. Si resultara que la invalidez del Reglamento de suspensión no tendría ningún efecto sobre la pretensión de Racke, no habría razón para examinar la cuestión de la invalidez. Sin embargo, ni siquiera eso provocaría la inadmisibilidad de la cuestión; simplemente, el Tribunal no necesitaría darle respuesta.

69. Por las razones que posteriormente se exponen,³¹ considero que la invalidez del Reglamento de suspensión afectaría a la pretensión de Racke. En consecuencia, paso a examinar ahora la validez del Reglamento de suspensión.

La validez del Reglamento de suspensión

70. Diré de inmediato que no me convencen las alegaciones de Racke sobre la invalidez del Reglamento de suspensión por infracción de las normas de Derecho internacional general, y ello fundamentalmente por las razones que siguen.

71. En primer lugar, aunque no excluyo por completo la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, los particulares puedan basar una pretensión de Derecho comunitario en normas de Derecho consuetudinario internacional sobre los Tratados, considero que, habida cuenta del objeto y la naturaleza generales de esas normas, debería tratarse de un caso excepcional. En consecuencia, pondré que sólo las infracciones manifiestas del Derecho de los Tratados puedan motivar una declaración de invalidez.

72. En segundo lugar, en el presente caso no se ha demostrado la existencia de semejante infracción manifiesta. En mi opinión, no se ha demostrado que la Comunidad hiciera un uso indebido de la doctrina de *rebus sic stantibus*, así como tampoco que no hubiera otros motivos de Derecho internacional en los que la Comunidad pudiera basar la Decisión de suspensión del Acuerdo de Cooperación. Asimismo, no creo que el Reglamento de suspensión sea inválido por motivos de procedimiento que Racke pueda invocar (es decir, la supuesta falta de notificación previa a la RFSY y la suspensión con efecto inmediato).

30 — Véase, como más reciente, la sentencia de 16 de octubre de 1997, Hera (C-304/96, Rec. p. I-5685), apartado 11.

31 — Véanse los puntos 102 a 104 *infra*.

El estatuto del Convenio de Viena y de las normas de Derecho consuetudinario internacional

73. La Comunidad no es parte en ninguno de los Convenios de Viena, de modo que éstos no la vinculan con arreglo únicamente del apartado 7 del artículo 228 del Tratado, que hace referencia a los acuerdos celebrados por la Comunidad. Sin embargo, por regla general se admite que ambos Convenios, que por lo que respecta a la denuncia y suspensión de los Tratados contienen disposiciones idénticas, son al menos en parte la expresión del Derecho internacional general, así como que pretenden codificar normas de Derecho consuetudinario internacional.

74. Son muy pocos los asuntos en los que este Tribunal ha tenido ocasión de referirse a las normas del Convenio de Viena o a las normas de Derecho internacional general. El más importante de ellos es el asunto *Poulsen y Diva Navigation*,³² que tenía por objeto el ámbito de aplicación de un Reglamento en materia de pesca. En aquel asunto, el Tribunal declaró, con carácter preliminar, que las competencias de la Comunidad deben ejercerse respetando el Derecho internacional y que, por consiguiente, el Reglamento debía interpretarse, y su ámbito de aplicación circunscribirse, a la luz de las correspondientes normas de Derecho internacional.³³ Acto seguido, el Tribunal se remitió a diversos convenios internacionales, entre ellos la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, muchas de cuyas disposiciones se consideraba como expresión del estado actual del Derecho internacional de la

mar consuetudinario, como confirmaron varias sentencias del Tribunal Internacional de Justicia.³⁴ Esta interpretación del Reglamento controvertido en aquel asunto estuvo determinada fundamentalmente por esas normas de Derecho internacional general.

75. En una sentencia reciente, también el Tribunal de Primera Instancia basó su fundamentación en parte en el carácter vinculante de las normas de Derecho consuetudinario internacional. En la sentencia *Opel Austria/Consejo*,³⁵ el Tribunal de Primera Instancia hubo de pronunciarse sobre la legalidad de un Reglamento del Consejo por el que se retiraban concesiones arancelarias otorgadas a la República de Austria (antes de la adhesión). El Reglamento fue adoptado unos días antes de que entrara en vigor el Acuerdo por el que se crea el Espacio Económico Europeo, y la demandante alegó que infringía las disposiciones de dicho acuerdo. El Tribunal de Primera Instancia declaró que la legalidad de la medida impugnada debía apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en el momento en que se adoptó la medida. A continuación, se refirió al principio de buena fe, según el cual las partes signatarias de un acuerdo internacional no pueden adoptar, en el tiempo que media hasta la entrada en vigor del acuerdo, actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de dicho acuerdo. El Tribunal de Primera Instancia declaró que dicho principio es una norma de Derecho consuetudinario internacional cuya existencia ha sido reconocida por el Tribunal Internacional de Justicia y que fue codificada por el artículo 18 del Convenio de Viena. A continuación, afirmó que el principio de buena fe es, en el Derecho internacional público, corolario del principio de protección de la confianza legítima, el cual forma parte del ordenamiento jurídico

32 — Citado en la nota 19 *supra*.

33 — Apartado 9 de la sentencia.

34 — Apartado 10.

35 — Sentencia de 22 de enero de 1997 (T-115/94, Rec. p. II-39).

comunitario.³⁶ El Tribunal de Primera Instancia concluía que:³⁷

«En una situación en la que las Comunidades han depositado sus instrumentos de aprobación de un acuerdo internacional y en la que se conoce la fecha de entrada en vigor de dicho acuerdo, los agentes económicos pueden invocar el principio de protección de la confianza legítima para oponerse a que las Instituciones adopten, en el período que precede a la entrada en vigor de dicho acuerdo internacional, cualquier acto contrario a aquellas disposiciones del acuerdo que, después de su entrada en vigor, producirán efecto directo en los agentes económicos.»

El Tribunal de Primera Instancia examinó a continuación si la adopción del Reglamento del Consejo controvertido constituyó una violación del Acuerdo EEE, concluyendo que sí. En consecuencia, el Reglamento fue anulado.

76. Ahora bien, el presente caso plantea, más en general, la cuestión de los efectos del Derecho consuetudinario internacional en el ordenamiento jurídico comunitario. A este respecto, el Tribunal surca aguas hasta ahora inexploradas. Las sentencias Poulsen y Diva Navigation y Opel Austria/Consejo pueden proporcionarnos algunas indicaciones, pero

no considero que esas sentencias abarquen en su totalidad el objeto del presente asunto: en la sentencia Poulsen y Diva Navigation, el Tribunal no pasó de interpretar un Reglamento comunitario a la luz de normas de Derecho consuetudinario internacional, y en la sentencia Opel Austria/Consejo se vinculó el principio de buena fe de Derecho internacional público al principio de protección de la confianza legítima de Derecho comunitario. Se trata de dos efectos concretos, pero el efecto pretendido en el presente caso es mucho más intenso. Racke pretende que se declare la invalidez de un Reglamento comunitario únicamente sobre la base de una supuesta infracción de las normas de Derecho consuetudinario internacional. Cuesta trabajo imaginar un efecto de mayor intensidad.

77. En su sentencia International Fruit Company y otros, que marcó todo un hito, el Tribunal declaró que hay dos requisitos previos que deben cumplirse para examinar la validez de un acto adoptado por las Instituciones a la luz de una disposición de Derecho internacional: dicha disposición debe ser vinculante para la Comunidad y debe poder conferir derechos a los ciudadanos.³⁸ El segundo de estos requisitos tiene una importancia crucial en el presente caso. ¿Pueden las normas de Derecho consuetudinario internacional crear derechos en favor de los particulares? ¿Pueden permitir a un particular impugnar una decisión política de la Comunidad (y los Estados miembros) de suspender la aplicación de un acuerdo internacional?

78. En mi opinión, dos son las fuentes de inspiración para encontrar una respuesta

36 — Véanse los apartados 87 a 92 de la sentencia Opel Austria/Consejo, citada en la nota 35 *supra*.

37 — Apartado 94 de la sentencia.

38 — Citada en la nota 28 *supra*, apartados 7 y 8..

adecuada a estas cuestiones. Una de ellas es, por razones obvias, la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el efecto directo de los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad. La segunda es la forma en que los sistemas jurídicos de los Estados miembros enfocan la cuestión de los efectos del Derecho consuetudinario internacional. Me parece que, en el caso de que exista algún elemento común en los sistemas jurídicos nacionales sobre esta cuestión, el Tribunal debería tenerlo en cuenta.

79. Empezando por los sistemas jurídicos de los Estados miembros, no parece que la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales en la que se aplican disposiciones del Convenio de Viena pueda servir de orientación. Existen algunas decisiones en las que se aplican las disposiciones del Convenio a cuestiones de interpretación de Tratados, pero no parece haber ninguna decisión que aplique directamente las disposiciones en materia de denuncia y suspensión. En Francia, que no es parte del Convenio, existe una decisión sobre la doctrina de *rebus sic stantibus* en relación con la suspensión de un acuerdo con Marruecos relativo a la exigencia de visados. De acuerdo con dicha decisión, el acto de suspensión de un acuerdo es un acto de Gobierno que no está sujeto al control de los órganos jurisdiccionales.³⁹ Estos últimos sólo pueden comprobar si la decisión de suspensión fue adoptada por la autoridad competente, si efectivamente se adoptó la decisión y si fue publicada en el *Journal officiel*.⁴⁰

80. Por lo que respecta, en general, al estatuto del Derecho consuetudinario internacional en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, el panorama es un tanto complejo y los resultados diversos.⁴¹ Casi todos los Estados miembros parecen considerar el Derecho consuetudinario internacional como una fuente del Derecho. En algunos Estados miembros, esto tiene su fundamento en disposiciones constitucionales. En otros, se acepta en la jurisprudencia y la doctrina jurídica. En cuanto a los efectos que puede producir el Derecho consuetudinario internacional, algunos Estados miembros, como por ejemplo la República Federal de Alemania, parecen contar con una doctrina de acuerdo con la cual las normas de Derecho consuetudinario internacional pueden prevalecer sobre la legislación nacional. En el artículo 25 de la Grundgesetz (Ley fundamental) alemana se dispone que las normas generales de Derecho internacional público son parte integrante del Derecho federal, y que prevalecen sobre las Leyes y confieren directamente derechos y deberes a los habitantes del territorio federal. Sin embargo, en esos Estados miembros son muy pocas, en el caso de que haya alguna, las decisiones judiciales que reconocen ese tipo de efecto al Derecho consuetudinario internacional. Una objeción recurrente es la de que la mayoría de las normas de Derecho consuetudinario internacional no confieren derechos a los particulares y, por consiguiente, no tienen efecto directo. En otros Estados miembros, como por ejemplo el Reino Unido, se admite que el Derecho consuetudinario internacional no puede prevalecer sobre la legislación nacional. Así, en una decisión que sentó precedente en Inglaterra se declaró que: «los Tribunales

39 — Véase Conforti, B. y Labella, A., «Invalidity and termination of treaties: the role of national courts», *European Journal of International Law*, 1990, p. 44, especialmente pp. 50 y ss.

40 — Conseil d'Etat, sentencia de 18 de diciembre de 1992, Préfet de la Gironde/Mahmedi, Recueil des décisions du Conseil d'Etat (1992), p. 446 (véanse, en particular, las conclusiones del Sr. Lamy, Commissaire du Gouvernement).

41 — Para un estudio comparado de la legislación de doce Estados miembros, véase Eisemann, P. M. (ed.), *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national: étude de la pratique en Europe/The Integration of International and European Community Law into the National Legal Order: a Study of the Practice in Europe*, 1996, y para un panorama general véase Dominicé, C. y Voefray F., *L'application du droit international général dans l'ordre juridique interne*, p. 51.

reconocen la existencia de un conjunto de normas que los Estados aceptan en sus relaciones entre ellos. En cualquier cuestión de que conocen, intentan determinar cuál es la norma pertinente y, una vez encontrada, la consideran incorporada al Derecho interno, en la medida en que no sea incompatible con las normas legales o establecidas con carácter definitivo por sus Tribunales». ⁴²

81. A riesgo tal vez de simplificar en exceso, cabría afirmar que los sistemas jurídicos nacionales intentan efectivamente reconocer algún efecto a las normas de Derecho consuetudinario internacional, pero se muestran extremadamente prudentes con respecto a los efectos de dichas normas sobre la validez de la legislación nacional. A lo que se me alcanza, no hay ningún caso en el que algún órgano jurisdiccional nacional haya reconocido un efecto similar al que reclama Racke.

82. Pasando a considerar ahora el planteamiento de este Tribunal sobre el efecto directo de los acuerdos internacionales, es jurisprudencia reiterada que una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con países terceros debe considerarse directamente aplicable cuando contiene, a la vista de su tenor y de su objeto, así como de la naturaleza del acuerdo, una obligación clara y precisa cuya ejecución y cuyos efectos no se subordinan a la adopción de acto ulterior alguno. ⁴³ En general, el Tribunal se ha mostrado dispuesto a reconocer el efecto directo de disposiciones específicas de los acuerdos celebrados por la Comunidad, aunque hay algunas excepciones, entre las cuales la más destacada es la del GATT. En relación con

dicho acuerdo, el Tribunal ha declarado de manera reiterada, basándose en un análisis de su objeto, su espíritu, su sistema general y su tenor, que no puede conferir a los ciudadanos de la Comunidad derechos que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales. ⁴⁴ En esencia, el Tribunal estima que las disposiciones del GATT se caracterizan por una gran flexibilidad, que excluye su efecto directo.

83. No creo que la referida jurisprudencia deba trasladarse directamente al Convenio de Viena. Procede insistir una vez más en que el Convenio sólo es pertinente en la medida en que codifica el Derecho consuetudinario internacional, lo que sólo hace en parte. Por consiguiente, sería impropio analizar el objeto, el espíritu, el sistema general y el tenor del Convenio como tal. Con todo, dicha jurisprudencia establece claramente que existen límites al efecto directo de los acuerdos internacionales, y que el objeto y la naturaleza generales de las disposiciones de Derecho internacional pueden suponer un obstáculo a este respecto. También está claro que las disposiciones de que se trate deben contener una obligación clara y precisa.

84. A la luz de estos principios, también debe haber límites al efecto que producen las normas de Derecho consuetudinario internacional sobre los Tratados. La naturaleza y el objeto generales del Derecho de los Tratados consisten en establecer normas aplicables a las relaciones entre Estados (y organizaciones internacionales). Está claro que el Dere-

42 — Chung Chi Cheung/*The King* [1939] AC 160, p. 168 (Privy Council); véanse, asimismo, Mann, F. A., *Foreign Affairs in English Courts*, 1986, pp. 120 y ss.; Fox, H., Gardner, P. y Wickremasinghe, C., en Eisemann, *op. cit.*, nota 41 *supra*, p. 517.

43 — Sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, Rec. p. 3719), apartado 14.

44 — Sentencia *International Fruit Company* y otros, citada en la nota 28 *supra*, apartados 20 a 27.

cho de los Tratados no pretende crear derechos en favor de los particulares. Es cierto que su aplicación puede tener por efecto la creación de tales derechos, en particular en los casos en que un sistema jurídico nacional acepte que los acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el Derecho de los Tratados pueden conferir derechos a los particulares. Sin embargo, no se trata más que de un efecto indirecto, en modo alguno perseguido por el Derecho internacional. En consecuencia, no parece que la naturaleza y el objeto generales del Derecho de los Tratados favorezcan el efecto directo (cabe señalar, incidentalmente, que puede haber otros tipos de normas de Derecho consuetudinario internacional que sí pretendan conferir derechos a los particulares, como por ejemplo las normas de Derecho internacional humanitario).

85. Además, las normas concretas de que se trate deben contener obligaciones claras y precisas. En las circunstancias del presente caso, no es evidente que se cumpla dicho requisito. El concepto de *rebus sic stantibus* es señaladamente complejo y controvertido; de hecho, a menudo ha sido calificado de auténtico *enfant terrible* del Derecho internacional.⁴⁵ Es posible que su alcance haya sido formulado con mayor claridad en el artículo 62 del Convenio de Viena, pero incluso dicha disposición contiene conceptos que se prestan fácilmente a interpretaciones extremadamente divergentes. ¿Qué es un «cambio fundamental» en las circunstancias? ¿Qué circunstancias son las que «constituyen una base esencial del consentimiento de las partes»? ¿Y cuándo el cambio en las circunstancias modifica «radicalmente el alcance de

las obligaciones que todavía deben cumplirse»?⁴⁶ Por consiguiente, cabe dudar de que los requisitos para la aplicación de la doctrina de *rebus sic stantibus* sean suficientemente claros y precisos como para conferir derechos a los particulares.

86. Así pues, hay buenas razones para no permitir a los particulares impugnar resoluciones como la controvertida en el presente caso basándose en el Derecho de los Tratados. Sin embargo, yo no excluiría por completo este tipo de recursos, y ello por las siguientes razones.

87. Diversos acuerdos celebrados por la Comunidad tienen efecto directo, por lo que crean derechos en favor de los particulares. En esos casos, los beneficiarios de tales derechos tendrán una confianza legítima en la aplicación correcta y adecuada del acuerdo de que se trate, tal como reconoció el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia Opel Austria/Consejo.⁴⁷ En cierta medida, esa confianza se extenderá a la propia duración del acuerdo. Cuando, como en el presente caso, se celebra un acuerdo con una duración ilimitada, con un período de preaviso de seis meses para su denuncia, un particular podrá tener una confianza legítima en que el acuerdo no será denunciado repentinamente sin una causa que lo justifique. O, para referirnos a los hechos del asunto Opel Austria/Consejo, cuando un acuerdo va a entrar en

45 — Vamvoukos A., *Termination of Treaties in International Law: the Doctrines of Rebus Sic Stantibus and Desuetude*, Oxford, 1985, p. ix.

46 — Véanse asimismo Vamvoukos, *op. cit.*, nota 45 *supra*, y Lisitzyn, O. J., «Treaties and changed circumstances (*rebus sic stantibus*)», *American Journal of International Law*, 1967, pp. 895 y ss., especialmente p. 915.

47 — Citada en la nota 35 *supra*.

vigor en los próximos días, un particular puede tener la confianza legítima en que una parte del acuerdo no adoptará una medida que vulnere las disposiciones de dicho acuerdo.

88. El derecho del particular a una cierta protección de la confianza legítima se sustenta asimismo en la importancia del principio *pacta sunt servanda*, la piedra angular del Derecho de los Tratados. Tal como declaró el Tribunal:⁴⁸ «De acuerdo con las normas generales de Derecho internacional, todo acuerdo debe cumplirse de buena fe.» Tal como correctamente subrayó Racke, en Derecho internacional las excepciones a ese principio, como la cláusula *rebus sic stantibus*, deben interpretarse en todo caso de manera restrictiva. Así lo ha confirmado una muy reciente sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 25 de septiembre de 1997, en el asunto Hungría/Eslovaquia, en la que se pone de manifiesto que, tanto con arreglo al Derecho consuetudinario como con arreglo al artículo 62 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la estabilidad de las relaciones convencionales exige que sólo en casos excepcionales se invoque un cambio fundamental en las circunstancias.⁴⁹

89. En conclusión, considero que los particulares pueden impugnar actos comunitarios basándose en normas de Derecho consuetudinario internacional, pero que esa impugnación sólo prosperará si existe una infracción

manifiesta de tales normas que perjudique al particular de que se trate. En tales casos, puede existir una vulneración del principio de la confianza legítima establecido en Derecho comunitario, y la violación de ese principio, unida a la infracción manifiesta del Derecho de los Tratados, puede provocar la anulación del acto comunitario de que se trate, una declaración de invalidez o una reclamación por daños.

90. En mi opinión, al permitir ese control limitado se consigue equilibrar adecuadamente los derechos del particular y las competencias de decisión de las Instituciones comunitarias. De acuerdo con las competencias que les confiere el Tratado, estas Instituciones deben disponer de un margen relativamente amplio de discrecionalidad para adoptar decisiones relativas a la duración de un acuerdo. Es perfectamente lógico que la duración de un acuerdo internacional dependa fundamentalmente de la voluntad de las partes. Además, la celebración y denuncia de acuerdos internacionales tiene una dimensión política que no se presta fácilmente al control jurisdiccional.⁵⁰

91. En consecuencia, paso a examinar ahora la cuestión de si la adopción del Reglamento de suspensión constituyó una infracción manifiesta de las normas de Derecho consuetudinario internacional relativas a la suspensión y denuncia de acuerdos internacionales.

48 — Sentencia de 20 de octubre de 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641), apartado 18.

49 — Véase la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia citada en la nota 17 *supra*, apartado 104.

50 — Véanse mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 19 de marzo de 1996, Comisión/Grecia (C-120/94, Rec. p. I-1513), puntos 50 y ss.

Inexistencia de infracción manifiesta

92. Los argumentos del Consejo y de la Comisión en defensa de la Decisión de suspensión de la aplicación del acuerdo me parecen convincentes. En aquellos momentos, está claro que, *a priori*, existían buenas razones para invocar la doctrina de *rebus sic stantibus*. Tal como observó el Consejo, la existencia de la RFSY como Estado federal, soberano y pacífico era un requisito esencial para el desarrollo de la cooperación previsto en el Acuerdo de Cooperación. Teniendo esto en cuenta, los sucesos de 1991 parecen efectivamente constituir un cambio fundamental en las circunstancias que afectaba a las bases mismas de la cooperación entre la Comunidad y la RFSY. Además, estoy convencido de que las Instituciones comunitarias podían considerar razonablemente que el efecto de ese cambio en las circunstancias podía modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía debían cumplir la Comunidad y sus Estados miembros. Habida cuenta de la postura política que se adoptó hacia la escisión de Yugoslavia —posición confirmada y apoyada por la comunidad internacional a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas—, está claro que no tenía sentido proseguir con la cooperación económica, financiera y comercial prevista en el Acuerdo de Cooperación.

93. Aun cuando se parta de la base de que el Acuerdo de Cooperación era fundamentalmente un acuerdo comercial, estoy convencido de que no dejaba de ser razonable invocar la cláusula *rebus sic stantibus*. Es cierto, como afirma Racke, que siguieron produciéndose algunos intercambios comerciales

con Yugoslavia, y que, por tanto, la Comunidad podía haber continuado otorgando concesiones arancelarias. Sin embargo, la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* no presupone la imposibilidad de cumplir las obligaciones. De nuevo, me parece que no tenía sentido seguir otorgando preferencias con objeto de estimular el comercio en unas circunstancias en las que Yugoslavia estaba escindiéndose de un modo que suscitaba la desaprobación inequívoca de la comunidad internacional.

94. Además, en aquellas circunstancias, no considero que, en noviembre de 1991, los agentes económicos establecidos en la Comunidad pudieran tener una confianza razonable en que la Comunidad continuaría otorgando preferencias arancelarias para las importaciones procedentes de Serbia y Montenegro. De hecho, tan sólo medio año más tarde se prohibieron todos los intercambios comerciales con Serbia y Montenegro,⁵¹ en aplicación de una decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, por ende, de plena conformidad con el Derecho internacional.

95. En todo caso, Racke no invocó explícitamente el principio de protección de la confianza legítima. Por ello, me limitaré a observar que, en mi opinión, cualquier esperanza justificada que pudiera haber creado la celebración y aplicación del Acuerdo de Cooperación no podía extenderse a una situación como la que imperaba en 1991. Además, con arreglo al Derecho comunitario la protección de la confianza legítima puede estar limitada

51 — Mediante el Reglamento n° 1432/92, citado en la nota 12 *supra*.

por razones imperiosas de interés público,⁵² cuya concurrencia en este caso no puede negarse.

96. Por lo que respecta a los elementos de procedimiento de la suspensión del Acuerdo de Cooperación y, en particular, a la supuesta falta de notificación previa a la RFSY, no considero que un eventual incumplimiento de tales exigencias de Derecho internacional, en el caso de acreditarse, pueda contribuir a que prosperen las pretensiones de Racke. Los requisitos de procedimiento pertinentes se establecen en el artículo 65 del Convenio de Viena, pero tales requisitos no parecen reflejar exactamente los requisitos de Derecho consuetudinario internacional. Al parecer, como cabría esperar, las disposiciones del Convenio de Viena relativas a los requisitos de procedimiento son más específicas y más concretas que las normas de Derecho consuetudinario internacional.⁵³

97. Sin embargo, aun suponiendo que, con arreglo al Derecho internacional, la Comunidad tuviera la obligación de notificar a la otra parte su intención de suspender la aplicación del Acuerdo, no veo cómo podría invocar Racke un eventual incumplimiento de esa obligación. Sólo otra parte puede invocar una irregularidad procesal como ésa.

98. El apartado 2 del artículo 65 del Convenio de Viena establece un plazo de preaviso mínimo de tres meses, si bien contempla la posibilidad de ignorar ese requisito en casos de especial urgencia. En mi opinión, no dejaba de ser razonable que las Instituciones comunitarias estimaran que existía dicha urgencia. Debe insistirse en que las circunstancias eran absolutamente excepcionales, ya que la RFSY estaba escindiéndose de hecho y la Comunidad no estaba dispuesta —lo que no deja de ser razonable— a aceptar que lo que quedaba de Yugoslavia representara legalmente a la totalidad de las Repúblicas yugoslavas. Además, la Comunidad pretendía presionar a las partes en conflicto en Yugoslavia para evitar que continuaran los derramamientos de sangre y las destrucciones, un objetivo sin duda alguna de urgencia manifiesta.

99. Así pues, no es necesario examinar las alegaciones de la Comisión relativas a otros motivos de Derecho internacional para suspender el Acuerdo de Cooperación, como la imposibilidad de continuar cumpliendo el acuerdo y el derecho de retorsión. Me limitaré a observar que también esas alegaciones tienen cierto fundamento.

100. En consecuencia, mi conclusión es que el examen de las cuestiones suscitadas en el presente caso no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento de suspensión.

52 — Sentencias de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión (74/74, Rec. p. 533), apartado 44, y de 17 de julio de 1997, Affish (C-183/95, Rec. p. I-4315), apartado 57.

53 — Véase Capotorti, F.: «L'extinction et la suspension des traités», *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 1971 III, p. 431 y pp. 562 y ss.

Las consecuencias de la invalidez

101. Mediante su segunda cuestión, el Bundesfinanzhof pregunta por las consecuencias que se derivarían de la supuesta invalidez del Reglamento de suspensión por lo que respecta a la liquidación de derechos de aduana efectuada a principios de mayo de 1992. Puesto que mi opinión es que no se ha demostrado que el Reglamento de suspensión sea inválido, no es preciso responder a dicha cuestión. No obstante, consideraré brevemente la respuesta que debe darse a esta cuestión en el caso de que procediera declarar la invalidez del Reglamento.

102. En el caso de que el Reglamento de suspensión fuera inválido por infringir normas de Derecho consuetudinario internacional, ello implicaría que la Decisión de suspensión de la aplicación del Acuerdo de Cooperación, adoptada en noviembre de 1991, no fue legal. En consecuencia, el acuerdo habría seguido vigente hasta el 27 de mayo de 1992, fecha en que se hizo efectiva su denuncia por parte de la Comunidad. No veo qué otras consecuencias podrían derivarse de ello.

103. Ahora bien, en 1992 no se adoptó ningún Reglamento comunitario de aplicación de las concesiones arancelarias establecidas en el Acuerdo de Cooperación, al menos por lo que respecta a las importaciones

procedentes de Serbia y Montenegro. Así pues, se plantea la cuestión de si Racke podía reclamar dichas preferencias basándose directamente en las disposiciones del Acuerdo de Cooperación. La respuesta a esa cuestión depende de si dichas disposiciones tenían efecto directo o no.

104. A mi entender, no hay duda alguna de que dichas disposiciones podían tener efecto directo. El Acuerdo de Cooperación es comparable a muchos otros acuerdos a los que ha se ha reconocido efecto directo.⁵⁴ Además, las disposiciones relativas al trato arancelario preferencial controvertidas en el presente asunto eran suficientemente precisas e incondicionales. El hecho de que no existiera ningún Reglamento por el que se establecieran las modalidades de aplicación del contingente arancelario para las importaciones de vinos no puede, en mi opinión, privar a Racke de los derechos que le confiere el Acuerdo de Cooperación.

105. Sin embargo, por las razones anteriormente expuestas, no creo que sea necesario responder a la segunda cuestión.

⁵⁴ — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 5 de febrero de 1976, Bresciani (87/75, Rec. p. 129), y de 31 de enero de 1991, Kziber (C-18/90, Rec. p. I-199).

Conclusión

106. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Bundesfinanzhof:

«El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CEE) n° 3300/91 del Consejo, de 11 de noviembre de de 1991, por el que se suspenden las concesiones comerciales establecidas por el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia.»