

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 16 de junio de 1998 *

En el asunto C-162/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Bundesfinanzhof, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

A. Racke GmbH & Co.

y

Hauptzollamt Mainz,

una decisión prejudicial sobre la validez del Reglamento (CEE) n° 3300/91 del Consejo, de 11 de noviembre 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 (DO L 315, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann, H. Ragnemalm y M. Wathelet, Presidentes de Sala; J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (Ponente), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, P. Jann y L. Sevón, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre de A. Racke GmbH & Co., por el Sr. Dietrich Ehle, Abogado de Colonia;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. Jürgen Huber y Micaíl Vitsentzatos, Consejeros Jurídicos, así como por el Sr. Antonio Tanca, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Jörn Sack, Consejero Jurídico, y la Sra. Barbara Brandtner, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de A. Racke GmbH & Co., del Consejo y de la Comisión, expuestas en la vista de 15 de julio de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de diciembre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 7 de marzo de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de mayo siguiente, el Bundesfinanzhof planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la validez del Reglamento (CEE) n° 3300/91 del Consejo, de 11 de noviembre 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 (DO L 315, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre A. Racke GmbH & Co. (en lo sucesivo, «Racke») y el Hauptzollamt Mainz sobre una deuda aduanera, nacida con motivo de la importación en Alemania de determinadas cantidades de vino originarias de la República Federativa Socialista de Yugoslavia.

Marco jurídico

- 3 El Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia (en lo sucesivo, «Acuerdo de Cooperación») fue firmado el 2 de abril de 1980 en Belgrado entre, por una parte, los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad y, por otra

parte, la República Federativa Socialista de Yugoslavia (en lo sucesivo, «Yugoslavia»), y aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 314/83 del Consejo, de 24 de enero de 1983 (DO L 41, p. 1; EE 11/18, p. 5).

- 4 El artículo 22 del Acuerdo de Cooperación, en su versión resultante del artículo 4 del Protocolo Adicional a dicho Acuerdo por el que se establece un nuevo régimen comercial (en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»), aprobado en nombre de la Comunidad por la Decisión 87/605/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1987 (DO L 389, p. 72), está redactado en los siguientes términos:

«1. Por lo que se refiere a los vinos de uva de la subpartida 22.05 ex C I y ex C II del Arancel Aduanero Común, presentados en recipientes de dos litros o menos, originarios de Yugoslavia, los derechos de aduana de importación en la Comunidad se reducirán en un 30 % en el límite de un contingente arancelario comunitario anual de 12.000 hectolitros. Para las cantidades importadas más allá del contingente, la Comunidad aplicará los derechos de aduana derivados de las disposiciones del apartado 4.

[...]

3. Las disposiciones de los apartados 1 y 2 seguirán en vigor hasta que los niveles de los derechos de aduana establecidos en el marco de la supresión progresiva mencionada en el apartado 4, para los vinos incluidos en el apartado 1, hayan alcanzado el tipo de reducción del 30 % establecido en el apartado 1.

4. 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.

[...]»

- 5 Con arreglo al apartado 1 del artículo 2 del Protocolo Adicional, los derechos de aduana de importación en la Comunidad aplicables en virtud del Acuerdo de Cooperación debían suprimirse progresivamente durante los mismos períodos y a los mismos ritmos que los establecidos en el Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1985, L 302, p. 23) para los mismos productos importados de dichos países en la Comunidad en la composición que ésta tenía el 31 de diciembre de 1985. Cuando los derechos de aduana aplicados en el momento de la importación de los productos de España y de Portugal en la Comunidad en la composición que ésta tenía el 31 de diciembre de 1985 fuesen diferentes para ambos países, debía aplicarse a los productos originarios de Yugoslavia el derecho de aduana más elevado de los dos. Conforme al apartado 2 del artículo 2, cuando Yugoslavia se beneficiase de derechos de aduana menos elevados que España, Portugal o ambos países, debía iniciarse el desarme arancelario en el momento en que los derechos aplicados a los mismos productos de España y de Portugal alcanzasen un nivel inferior a los aplicados a los productos originarios de Yugoslavia.
- 6 En virtud del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 3413/90 del Consejo, de 19 de noviembre de 1990, relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios comunitarios para determinados productos originarios de Yugoslavia (1991) (DO L 335, p. 26), los derechos de aduana de importación de los vinos de

uvas frescas correspondientes a los códigos NC ex 2204 21 y 2204 29 originarios de Yugoslavia quedarán suspendidos del 1 de enero al 31 de diciembre de 1991 en los niveles 3,6, 4,4, 4,8 o 5,6 ECU/hectolitro y dentro del límite de un contingente de 545.000 hectolitro. Además, los artículos 2 a 4 del Reglamento n° 3413/90 establecen los criterios de acceso de los importadores de los productos de que se trata al contingente.

- 7 A tenor de su artículo 60, el Acuerdo de Cooperación tendrá una duración ilimitada. Cada Parte Contratante podrá denunciar, sin embargo, el Acuerdo de Cooperación mediante notificación a la otra Parte Contratante. En tal caso, dicho Acuerdo dejará de estar en vigor seis meses después de la fecha de la referida notificación.
- 8 Mediante la Decisión 91/586/CECA, CEE, 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 Yugoslavia (DO L 315, p. 47), el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, suspendieron la aplicación del Acuerdo de Cooperación con efectos inmediatos, por las razones siguientes, precisadas en los considerandos segundo, tercero, cuarto y quinto de la Decisión:

«[...] Considerando que, en sus declaraciones de los días 5 y 28 de octubre de 1991, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, reunidos en el marco de la cooperación política europea, han constatado la crisis en Yugoslavia y que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su Resolución 713 (1991), ha expresado la preocupación por la prolongación de esta situación que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales;

Considerando que 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 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; que dichas hostilidades ponen en tela de juicio la aplicación de estos Acuerdos;

Considerando que no se ha respetado el llamamiento hecho por la Comunidad Europea y sus Estados miembros, reunidos en el marco de la cooperación política europea, el 6 de octubre de 1991 en Haarzuilens, con vistas a respetar el acuerdo de alto el fuego concluido el 4 de octubre de 1991 en La Haya;

Considerando que, en la declaración del 6 de octubre de 1991, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, reunidos en el marco de la cooperación política europea, anunciaron su decisión de poner fin a los Acuerdos entre la Comunidad y Yugoslavia en el caso de que no fuera respetado el Acuerdo alcanzado en La Haya el 4 de octubre de 1991 entre las partes en conflicto, en presencia del presidente del Consejo de las Comunidades Europeas y del presidente de la conferencia sobre Yugoslavia.»

- 9 El Reglamento controvertido dispone, en su artículo 1, que quedan suspendidas las concesiones comerciales otorgadas por el Acuerdo de Cooperación o en virtud de este Acuerdo. A tenor de su artículo 3, dicho Reglamento entró en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, es decir, el 15 de noviembre de 1991.
- 10 Los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto del referido Reglamento reproducen las razones indicadas en la exposición de motivos de la Decisión 91/586, antes reproducida.

- 11 Conforme al artículo 60 del Acuerdo de Cooperación, el Consejo adoptó la Decisión 91/602/CEE, de 25 de noviembre de 1991, por la que se denuncia el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia (DO L 325, p. 23). Con arreglo a su artículo 2, dicha Decisión, por la que se denuncia el Acuerdo, así como todos los protocolos y actos correspondientes al mismo, surtió efecto el día de su publicación, es decir, el 27 de noviembre de 1991.
- 12 Para determinados productos, entre los que no figuraban, sin embargo, los vinos, el Consejo, mediante el Reglamento (CEE) n° 3567/91, de 2 de diciembre de 1991, relativo al régimen aplicable a las importaciones de productos originarios de las Repúblicas de Bosnia-Herzegovina, de Croacia, de Macedonia y de Eslovenia (DO L 342, p. 1), concedió a dichas Repúblicas los beneficios derivados de disposiciones comerciales equivalentes en lo esencial a las del Acuerdo de Cooperación suspendido por la Comunidad.
- 13 El 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 (DO L 63, p. 1), mantuvo dichas medidas para el año 1992 y las amplió a determinados productos agrícolas, entre los que se encuentran los vinos de uvas frescas pertenecientes a los códigos NC ex 2204 21 y 2204 29 originarios de las Repúblicas de referencia. Así, el artículo 6 del Reglamento n° 545/92 dispone que, para dichos vinos, los derechos de aduana de importación se reducirán al nivel de 3,2 ECU/hectolitro o de 3,7 ECU/hectolitro dentro del límite de un contingente anual de 545.000 hectolitros.
- 14 En virtud del artículo 1 del 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 (DO L 63, p. 41), los derechos de aduana de importación en la Comunidad de vinos de uvas frescas pertenecientes a los códigos

NC ex 2204 21 y 2204 29 originarios de dichas Repúblicas quedaron suspendidos del 1 de enero al 31 de diciembre de 1992 en los niveles de 2,4, 2,9, 3,2 o 3,7 ECU/hectolitro y dentro del límite de un contingente de 545.000 hectolitros. Los artículos 2 a 4 del referido Reglamento establecen los criterios de acceso de los importadores de los productos de que se trata al contingente.

Procedimiento principal

- 15 Entre el 6 de noviembre de 1990 y el 27 de abril de 1992, Racke tramitó el despacho de aduanas en Alemania de los vinos importados de la zona de producción de Kosovo, colocándolos en régimen de depósito aduanero en un almacén privado. El 7 de mayo de 1992, notificó las partidas puestas en libre práctica bajo el régimen de derechos de aduana al tipo preferencial, establecido en el Acuerdo de Cooperación.
- 16 Mediante resolución de 27 de mayo de 1992, el Hauptzollamt Mainz exigió, sin embargo, el pago de la diferencia entre el tipo de los derechos de aduana aplicable a los países terceros y el tipo preferencial, basándose en que los vinos habían sido importados de Serbia.
- 17 Racke interpuso entonces un recurso contra dicha resolución ante el Finanzgericht, que lo estimó por lo que respecta a los vinos importados antes del 15 de noviembre de 1991, pero lo desestimó en todo lo demás, basándose en que la suspensión por el Reglamento controvertido de las concesiones comerciales otorgadas por el Acuerdo de Cooperación estaba justificada por el acaecimiento de un cambio fundamental en la situación, a saber, la guerra en Yugoslavia.

- 18 Racke interpuso un recurso de casación contra dicha decisión ante el Bundesfinanzhof, el cual se pregunta, en primer lugar, si la suspensión unilateral del Acuerdo de Cooperación responde a los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 62 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (en lo sucesivo, «Convenio de Viena»).

- 19 El artículo 62 del Convenio de Viena dispone lo siguiente:

«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

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

[...]

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.»

- 20 Según el órgano jurisdiccional remitente, el desmembramiento de Yugoslavia en varios Estados nuevos y la ruptura de las hostilidades dentro de Yugoslavia, que representan un giro político decisivo, implican una modificación fundamental de las circunstancias esenciales que sirvieron de base al consentimiento de las Partes Contratantes ligadas por el Acuerdo de Cooperación. En cambio, no parece que la modificación acaecida transforme radicalmente el alcance de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Cooperación que es, sobre todo, un tratado comercial.
- 21 El Bundesfinanzhof se pregunta, en segundo lugar, si, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 65 del Convenio de Viena, era lícito proceder a la suspensión del Acuerdo de Cooperación sin notificación previa ni preaviso, si había una urgencia especial y si el tiempo transcurrido antes del momento del pago de los derechos de aduana de que se trata permitía subsanar posibles defectos de procedimiento.
- 22 El apartado 1 del artículo 65 del Convenio de Viena establece que la parte que, basándose en las disposiciones de dicho Convenio, 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 dicha notificación habrá de indicarse la medida que se proponga adoptar con respecto al tratado y las razones en que ésta se funde. El apartado 2 del artículo 65 del Convenio de Viena dispone asimismo que, si después de un plazo que, salvo en casos de especial urgencia, no habrá de ser inferior a un período de tres meses contados desde la recepción de la notificación, ninguna parte hubiere formulado objeciones, la parte que hubiese efectuado la notificación podrá adoptar la medida que haya propuesto, en la forma prescrita en el artículo 67. El apartado 3 del artículo 65 del Convenio de Viena establece que si cualquiera de las demás partes hubiese formulado una objeción, las partes deberán buscar una solución por los medios indicados en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

23 Ante estos interrogantes, el Bundesfinanzhof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es válido el Reglamento (CEE) n° 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)?

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?»

Sobre la primera cuestión

24 Procede señalar, con carácter preliminar que, aunque no vincule a la Comunidad ni a todos los Estados miembros, una serie de disposiciones del Convenio de Viena, entre las que se encuentra su artículo 62, refleja las normas de Derecho internacional que consagran, sujeto a determinadas condiciones, el principio de que un cambio en las circunstancias puede implicar la caducidad o la suspensión de un Tratado. Como ha señalado el Tribunal Internacional de Justicia «Este principio, así

como las condiciones y excepciones a que está sometido, fueron enunciados en el artículo 62 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 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» (sentencia de 2 de febrero de 1973, asunto de competencia en materia de pesquerías, Reino Unido/Islandia, Recopilación de las sentencias, dictámenes consultivos y autos, 1973, p. 3, apartado 36).

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 25 La Comisión expresó sus dudas respecto a la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la primera cuestión, dado que ésta versa sobre la validez del Reglamento controvertido con respecto a las normas del Derecho consuetudinario internacional. Si bien dicho Reglamento constituye un acto adoptado por la Comunidad en el sentido de la letra b) del párrafo primero del artículo 177 del Tratado, el procedimiento prejudicial no se presta, sin embargo, a la formulación de una argumentación fundada únicamente en el Derecho internacional y, en particular, en los principios por los que se rige la extinción de los tratados y la suspensión de su aplicación.
- 26 Procede recordar que, como ya señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 12 de diciembre de 1972, *International Fruit Company* y otros (asuntos acumulados 21/72 a 24/72, Rec. p. 1219), apartado 5, la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, en virtud del artículo 177 del Tratado, sobre la validez de los actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad no implica límite alguno en cuanto a las causas de acuerdo con las cuales puede impugnarse la validez de dichos actos.
- 27 Teniendo en cuenta que dicha competencia comprende la totalidad de los motivos de invalidez de que pueden adolecer dichos actos, el Tribunal de Justicia tiene la obligación de considerar si su validez puede verse afectada por su discrepancia con alguna norma de Derecho internacional (sentencia *International Fruit Company* y otros, antes citada, apartado 6).

- 28 En consecuencia, procede señalar que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la primera cuestión prejudicial.

Sobre la validez del Reglamento controvertido

- 29 Procede señalar que la cuestión de la validez del Reglamento controvertido con respecto al Derecho consuetudinario internacional se plantea, con carácter incidental, con motivo de un litigio en el que Racke solicita la aplicación del régimen de derechos de aduana al tipo preferencial previsto en el artículo 22 del Acuerdo de Cooperación.
- 30 Por consiguiente, procede examinar en primer lugar si el apartado 4 del artículo 22, que es de aplicación al litigio principal, como indica el objeto de los Reglamentos sobre los contingentes mencionados en la resolución de remisión, puede atribuir directamente a los justiciables derechos a un tratamiento aduanero preferencial.
- 31 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con terceros países debe considerarse directamente aplicable cuando, a la vista de su tenor, de su objeto, así como por la naturaleza del acuerdo, contiene una obligación clara y precisa, que en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno (véase, en particular, la sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, apartado 14).
- 32 Para determinar si la disposición del apartado 4 del artículo 22 del Acuerdo de Cooperación responde a dichos criterios, procede atenerse, en primer lugar, al examen de su tenor literal.

- 33 Dicha disposición debe aplicarse, habida cuenta de su propio tenor literal, mediante actos comunitarios, para que se abra, según las modalidades establecidas en los apartados 1 y 2 del artículo 2 del Protocolo Adicional, el citado contingente anual arancelario comunitario, al no disponer la Comunidad de margen de apreciación alguno en la adopción de las referidas medidas. La Comunidad está obligada, en efecto, a proceder a su debido tiempo al cálculo exacto de los derechos de aduana conforme a las mencionadas disposiciones.
- 34 De lo antedicho resulta que el apartado 4 del artículo 22 del Acuerdo de Cooperación puede atribuir, habida cuenta del tratamiento arancelario preferencial que establece, derechos que los justiciables pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 35 Dicha afirmación no resulta contradictoria, por otra parte, por el examen del objeto y la naturaleza del Acuerdo, del que forma parte integrante el apartado 4 del artículo 22.
- 36 En efecto, el Acuerdo de Cooperación tiene por objeto promover el desarrollo de los intercambios comerciales entre las Partes Contratantes y eliminar progresivamente los obstáculos fundamentales a sus intercambios. Tras la finalización de la primera etapa de dicha liberalización, el 30 de junio de 1985, el Protocolo Adicional estableció el régimen ulterior de los intercambios comerciales. Precisamente en este contexto, el apartado 4 del artículo 22, en su versión resultante del artículo 4 del Protocolo Adicional, establece, para determinados vinos, un contingente arancelario comunitario respecto al cual se suprimen los derechos de aduana de importación en la Comunidad.
- 37 Procede examinar a continuación si un justiciable puede impugnar la validez, con respecto a las normas del Derecho consuetudinario internacional, del Reglamento controvertido, que suspende, a partir del 15 de noviembre de 1991, las concesiones comerciales otorgadas por el Acuerdo de Cooperación, en la versión resultante de la modificación, cuando invoca ante los Tribunales el tratamiento aduanero preferencial que le concede el apartado 4 del artículo 22 del referido Acuerdo.

- 38 A este respecto, el Consejo alega que la adopción del Reglamento controvertido estuvo precedida, desde el punto de vista lógico y jurídico, por la adopción de la Decisión 91/586 por la que se suspende, a nivel internacional, la aplicación del Acuerdo de Cooperación. La adopción del Reglamento controvertido, por su parte, era necesaria, dado que las concesiones comerciales previstas por el citado Acuerdo habían sido otorgadas en el pasado mediante una normativa comunitaria interna.
- 39 Pues bien, según el Consejo, debido a que el Derecho internacional no establece los medios de reparación que deben preverse en caso de infracción de las normas de Derecho internacional, la eventual infracción de dichas normas por parte de la Decisión 91/586 no conduce necesariamente a que se aplique de nuevo el Acuerdo de Cooperación y, por consiguiente, a escala comunitaria, a la invalidez del Reglamento controvertido a causa de su contradicción con el Acuerdo, que se aplicará de nuevo. Así, la infracción del Derecho internacional puede sancionarse también por medio de una indemnización, de forma que se mantuviera la suspensión del Acuerdo de Cooperación. Por consiguiente, para apreciar la validez del Reglamento controvertido, el Tribunal de Justicia no necesita examinar si la suspensión del Acuerdo de Cooperación mediante la Decisión 91/586 infringe las normas de Derecho internacional.
- 40 Es necesario señalar, en primer lugar, que la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente versa únicamente sobre la validez del Reglamento controvertido con respecto a las normas del Derecho consuetudinario internacional.
- 41 Procede subrayar asimismo que un acuerdo con un país tercero, celebrado por el Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado CE, constituye, por lo que respecta a la Comunidad, un acto adoptado por una de sus Instituciones y que las disposiciones de un acuerdo de este tipo forman parte del ordenamiento jurídico comunitario (sentencia Demirel, antes citada, apartado 7).
- 42 Pues bien, si debiese declararse la invalidez del Reglamento controvertido, las concesiones comerciales otorgadas por las disposiciones del Acuerdo de Cooperación

seguirían siendo aplicables en el ordenamiento jurídico comunitario, hasta la fecha en que la Comunidad hubiese puesto fin a dicho Acuerdo de conformidad con las normas de Derecho internacional aplicables.

- 43 De ello se desprende que una declaración de invalidez del Reglamento controvertido por ser contrario a las normas de Derecho consuetudinario internacional permitiría a los justiciables invocar directamente los derechos al tratamiento preferencial que les concede el Acuerdo de Cooperación.
- 44 La Comisión, por su parte, duda que, a falta de una disposición expresa en el Tratado CE, pueda considerarse que las normas del Derecho internacional a las que se refiere la resolución de remisión formen parte del ordenamiento jurídico comunitario. Pues bien, para impugnar la validez de un Reglamento, un justiciable puede apoyarse en motivos basados en la relación existente entre él y la Comunidad, pero no está facultado, en cambio, para invocar motivos fundados en la relación jurídica entre la Comunidad y un Estado tercero, relación que pertenece al ámbito del Derecho internacional.
- 45 A este respecto, procede subrayar que, como resulta de la sentencia de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019), apartado 9, las competencias de la Comunidad deben ejercerse respetando el Derecho internacional. Por consiguiente, la Comunidad está obligada a respetar las normas del Derecho consuetudinario internacional al adoptar un Reglamento por el que se suspenden las concesiones comerciales otorgadas por un Acuerdo o en virtud de un Acuerdo celebrado por ella con un país tercero.
- 46 De lo antedicho se deduce que las normas del Derecho consuetudinario internacional relativas al cese y la suspensión de las relaciones convencionales como consecuencia de un cambio fundamental en las circunstancias vinculan a las Instituciones de la Comunidad y forman parte del ordenamiento jurídico comunitario.

- 47 Procede señalar a continuación que, en el caso de autos, el justiciable impugna, con carácter incidental, la validez de un Reglamento comunitario con respecto a dichas normas para invocar derechos que él basa directamente en un Acuerdo de la Comunidad con un país tercero. El presente asunto no versa, por tanto, sobre el efecto directo de las citadas normas.
- 48 En efecto, el justiciable invoca normas de Derecho consuetudinario internacional de carácter fundamental contra el Reglamento controvertido, el cual ha sido adoptado con arreglo a dichas normas y le priva de los derechos a recibir un tratamiento preferencial que le concede el Acuerdo de Cooperación (véase, para una situación comparable con respecto a las normas de base de carácter convencional, la sentencia de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo, C-69/89, Rec. p. I-2069, apartado 31).
- 49 Las normas invocadas por el justiciable constituyen una excepción al principio *pacta sunt servanda*, que es un principio fundamental de todo ordenamiento jurídico y, en particular, del ordenamiento jurídico internacional. Aplicado al Derecho internacional, dicho principio exige que todo Tratado obligue a las partes y deba ser cumplido por ellas de buena fe (véase el artículo 26 del Convenio de Viena).
- 50 La importancia de dicho principio ha sido recordada también por el Tribunal Internacional de Justicia, según el cual «la estabilidad de las relaciones convencionales exige que el motivo basado en un cambio fundamental en las circunstancias se aplique únicamente en casos excepcionales» (sentencia de 25 de septiembre de 1997, asunto relativo al proyecto Gabčíkovo — Nagymaros, Hungría/Eslovaquia, apartado 104, aún no publicada en la Recopilación de las sentencias, dictámenes consultivos y autos).
- 51 En estas circunstancias, cuando un justiciable invoca ante los Tribunales derechos que él basa directamente en un Acuerdo con un país tercero, no puede negársele la facultad de impugnar la validez de un Reglamento que, al suspender las concesiones comerciales otorgadas por dicho Acuerdo, le impide alegarlas, e invocar, para

impugnar su validez, las obligaciones derivadas de las normas del Derecho consuetudinario internacional que regulan el cese y la suspensión de las relaciones convencionales.

- 52 No obstante, debido a la complejidad de las normas de que se trata y a la imprecisión de determinados conceptos a los que se refieren, el control judicial debe limitarse necesariamente, en particular en el marco de una remisión prejudicial de apreciación de validez, a determinar si el Consejo, al adoptar el Reglamento de suspensión, incurrió en errores de apreciación manifiestos en lo que respecta a las condiciones de aplicación de dichas normas.
- 53 Para que pueda contemplarse el cese o la suspensión de un Acuerdo debido a un cambio fundamental en las circunstancias, el Derecho consuetudinario internacional, tal como aparece codificado en el apartado 1 del artículo 62 del Convenio de Viena, establece dos requisitos. En primer lugar, la existencia de esas circunstancias debe haber constituido una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado; en segundo lugar, ese cambio debe tener por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado.
- 54 Por lo que se refiere al primer requisito, procede señalar que, conforme a la exposición de motivos del Acuerdo de Cooperación, las partes contratantes están decididas «a promover el desarrollo y la diversificación de la cooperación económica, financiera y comercial con objeto de favorecer un mejor equilibrio, así como la mejora de la estructura y el desarrollo del volumen de sus intercambios comerciales y un mayor bienestar de sus poblaciones» y que son conscientes «de la necesidad de tener en cuenta la nueva situación originada por la ampliación de la Comunidad y de estrechar los lazos de vecindad existentes para la organización de unas relaciones económicas y comerciales más armoniosas entre la Comunidad y la República Federativa Socialista de Yugoslavia». Atendiendo a dichas consideraciones, el artículo 1 del referido Acuerdo dispone que éste tiene «como objeto promover una cooperación global entre las Partes Contratantes a fin de contribuir al desarrollo económico y social de la República Federativa Socialista de Yugoslavia y de favorecer el fortalecimiento de sus relaciones».

- 55 Habida cuenta de la existencia de un objetivo de tal envergadura, el mantenimiento de una situación de paz en Yugoslavia, indispensable para las relaciones de buena vecindad, y la existencia de instituciones capaces de garantizar la realización de la cooperación contemplada por el Acuerdo en todo el territorio de Yugoslavia, constituían un requisito esencial para iniciar y proseguir la cooperación prevista por el Acuerdo.
- 56 Por lo que se refiere al segundo requisito, no parece que el Consejo haya incurrido en un error manifiesto de apreciación, al señalar en el segundo considerando del Reglamento controvertido que «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 de las condiciones en las que se celebró el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa Socialista de Yugoslavia y sus Protocolos» y «que dichas hostilidades ponen en tela de juicio la aplicación de éstos».
- 57 Si bien es cierto, como afirma Racke, que siguieron produciéndose algunos intercambios comerciales con Yugoslavia y que la Comunidad habría podido continuar otorgando concesiones arancelarias, no lo es menos que, como señala el Abogado General en el punto 93 de sus conclusiones, la aplicación de las normas de Derecho consuetudinario internacional de que se trata no presupone la imposibilidad de cumplir las obligaciones y que no tenía sentido seguir otorgando preferencias, con objeto de estimular el comercio, dado que Yugoslavia estaba escindiéndose.
- 58 En relación con la cuestión, planteada en la resolución de remisión de sí, con respecto al artículo 65 del Convenio de Viena, era lícito proceder a la suspensión del Acuerdo de Cooperación sin notificación ni preaviso, se debe destacar que, en las declaraciones conjuntas de fechas 5, 6 y 28 de octubre de 1991, la Comunidad y los Estados miembros habían anunciado que adoptarían medidas restrictivas contra aquellas partes que no respetasen el acuerdo de alto el fuego de 4 de octubre de 1991 que habían firmado en presencia del Presidente del Consejo y del Presidente de la Conferencia sobre Yugoslavia; además, en el momento de la celebración de

dicho Acuerdo, la Comunidad había manifestado que pondría fin al Acuerdo de Cooperación en caso de que no se respetase el alto el fuego (Boletín CE 10-1991, puntos 1.4.6, 1.4.7 y 1.4.16).

- 59 Si bien las referidas declaraciones no cumplen las exigencias formales establecidas en dicha disposición, procede recordar que las prescripciones específicas de carácter procedimental en ella previstas no forman parte del Derecho consuetudinario internacional.
- 60 Por consiguiente, procede señalar que del examen de la primera cuestión no se desprende ningún elemento que sea capaz de afectar a la validez del Reglamento de suspensión.
- 61 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede pronunciarse sobre la segunda cuestión.

Costas

- 62 Los gastos efectuados por el Consejo y la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Bundesfinanzhof mediante resolución de 7 de marzo de 1996, declara:

Del examen de las cuestiones planteadas no se desprende ningún elemento que sea capaz de afectar a la validez del Reglamento (CEE) n° 3300/91 del Consejo, de 11 de noviembre 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.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Ragnemalm	Wathelet
Moitinho de Almeida	Kapteyn	Murray	Edward
Hirsch	Jann		Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de junio de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G. C. Rodríguez Iglesias