



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 10 de diciembre de 2015*

«Relaciones exteriores — Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y Marruecos — Liberalización recíproca en materia de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca — Aplicación del Acuerdo al Sáhara Occidental — Frente Polisario — Recurso de anulación — Capacidad procesal — Afectación directa e individual — Admisibilidad — Conformidad con el Derecho internacional — Obligación de motivación — Derecho de defensa»

En el asunto T-512/12,

Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario), representado inicialmente por M^{es} C.-E. Hafiz y G. Devers, y posteriormente por M^e Devers, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. S. Kyriakopoulou, el Sr. Á. de Elera-San Miguel Hurtado y las Sras. A. Westerhof Löfflerová y N. Rouam, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta y D. Stefanov, y posteriormente por los Sres. Castillo de la Torre y Paasivirta, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2012/497/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2012, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos n^{os} 1, 2 y 3 y los anexos de estos Protocolos, y modificación del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO L 241, p. 2),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Gratsias (Ponente), Presidente, y la Sra. M. Kancheva y el Sr. C. Wetter, Jueces;

Secretario: Sra. S. Bukšek Tomac, administradora;

* Lengua de procedimiento: francés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de junio de 2015;
dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

Sobre el estatuto internacional del Sáhara Occidental

- 1 El Sáhara Occidental es un territorio del noroeste de África, fronterizo con Marruecos al norte, Argelia al noreste y Mauritania al este y al sur, mientras que su costa oeste da al Océano Atlántico. Fue colonizado por el Reino de España tras la conferencia de Berlín (Alemania) de 1884 y después de la Segunda Guerra Mundial se convirtió en una provincia española. Tras su independencia en 1956, el Reino de Marruecos reivindicó la «liberación» del Sáhara Occidental, al considerar que este territorio le pertenecía.
- 2 El 14 de diciembre de 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Resolución 1514 (XV) sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.
- 3 En 1963, a raíz de la transmisión de información por parte del Reino de España con arreglo al artículo 73, letra e), de la Carta de las Naciones Unidas, la ONU inscribió al Sáhara Occidental en su lista de territorios no autónomos. A día de hoy todavía figura en ella.
- 4 El 20 de diciembre de 1966, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 2229 (XXI) sobre la cuestión de Ifni y el Sáhara Español, reafirmando el «derecho inalienable d[el] pueblo [...] [...] del Sáhara Español a la libre determinación». Ésta solicitó al Reino de España, en su calidad de Potencia administradora, que «determin[ara] lo antes posible, de conformidad con las aspiraciones de la población autóctona del Sáhara Español y en consulta con los Gobiernos de Marruecos y de Mauritania y con cualquier otra parte interesada, los procedimientos para la celebración de un referéndum bajo los auspicios de la [ONU] con miras a permitir a la población autóctona del Territorio que ejerza sin trabas su derecho a la libre determinación».
- 5 El demandante, el Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario), fue creado el 10 de mayo de 1973. Según el artículo 1 de sus estatutos acordados en su decimotercer congreso en diciembre de 2011, es «un movimiento de liberación nacional, fruto de la larga resistencia saharauí contra las diversas formas de ocupación extranjera».
- 6 El 20 de agosto de 1974, el Reino de España informó a la ONU de que se proponía organizar, bajo los auspicios de ésta, un referéndum en el Sáhara Occidental.
- 7 Mediante su Resolución 3292 (XXIX) sobre la cuestión del Sáhara Español, adoptada el 13 de diciembre de 1974, la Asamblea General de la ONU decidió recabar de la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva relativa a la cuestión de si el Sáhara Occidental (Río de Oro y Sakiet el Hamra) era, en el momento de su colonización por el Reino de España, un territorio sin dueño (*terra nullius*). En el supuesto de que la respuesta a la primera pregunta fuera negativa, también se le solicitó a la Corte Internacional de Justicia que se pronunciara sobre la cuestión de los vínculos jurídicos del Sáhara Occidental con el Reino de Marruecos y el complejo mauritano. Asimismo, la Asamblea General de la ONU instó al Reino de España a que, en su calidad de Potencia administradora, aplazara el referéndum que había previsto realizar en el Sáhara Occidental hasta que la Asamblea hubiera decidido la política que se había de seguir para acelerar el proceso de

descolonización del territorio. También pidió al Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de su Resolución mencionada en el apartado 2 anterior «que mant[uviera] en examen la situación en el Territorio, inclusive el envío de una misión visitadora al Territorio».

- 8 El 16 de octubre de 1975, la Corte Internacional de Justicia dictó la opinión consultiva que se le había solicitado (Sáhara Occidental, opinión consultiva, *C.I.J. Recueil* 1975, p. 12). Según esta opinión, el Sáhara Occidental (Río de Oro y Sakiet el Hamra) no era un territorio sin dueño (*terra nullius*) en el momento de la colonización por el Reino de España. La Corte Internacional de Justicia también señaló en su opinión que el Sáhara Occidental tenía vínculos jurídicos con el Reino de Marruecos y con el complejo mauritano, pero que los elementos e informaciones que se le habían comunicado no demostraban la existencia de ningún vínculo de soberanía entre el Sáhara Occidental, por una parte, y el Reino de Marruecos o el complejo mauritano, por otra parte. De este modo afirmó, en el punto 162 de su opinión, que no había constatado la existencia de vínculos jurídicos susceptibles de modificar la aplicación de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU, de 14 de diciembre de 1960, sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (véase el apartado 2 anterior) en lo referente a la descolonización del Sáhara Occidental y, en particular, a la aplicación del principio de libre determinación gracias a la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del territorio.
- 9 La situación en el Sáhara Occidental se deterioró durante el otoño de 1975. En un discurso pronunciado el mismo día de la publicación de la opinión antes mencionada de la Corte Internacional de Justicia, el rey de Marruecos, considerando que «todo el mundo» había reconocido que el Sáhara Occidental pertenecía a Marruecos y que tan sólo les quedaba a los marroquíes «ocupar [su] territorio», llamó a la organización de una «marcha pacífica» hacia el Sáhara Occidental, con la participación de 350 000 personas.
- 10 El Consejo de Seguridad de la ONU (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») apeló a las partes afectadas e interesadas para que dieran muestras de contención y moderación y expresó su preocupación respecto de la grave situación en la región mediante tres resoluciones sobre el Sáhara Occidental, a saber, las Resoluciones 377 (1975), de 22 de octubre de 1975, 379 (1975), de 2 de noviembre de 1975, y 380 (1975), de 6 de noviembre de 1975. En la última de estas resoluciones, deploró la ejecución de la marcha anunciada por el rey de Marruecos y solicitó al Reino de Marruecos la inmediata retirada del territorio del Sáhara Occidental de todos los participantes en dicha marcha.
- 11 El 14 de noviembre de 1975 se firmó una declaración de principios sobre el Sáhara Occidental (Acuerdo de Madrid) en Madrid entre el Reino de España, el Reino de Marruecos y la República Islámica de Mauritania. En dicha declaración, el Reino de España reiteró su resolución de descolonizar el Sáhara Occidental. Asimismo, se acordó que los poderes y responsabilidades del Reino de España, en calidad de Potencia administradora del Sáhara Occidental, serían transferidos a una administración tripartita temporal.
- 12 El 26 de febrero de 1976, el Reino de España informó al Secretario General de la ONU de que, a partir de dicha fecha, ponía fin a su presencia en el territorio del Sáhara Occidental y de que desde ese momento se consideraba descargado de toda responsabilidad de carácter internacional relativa a su administración. Entretanto había estallado un conflicto armado en el Sáhara Occidental entre el Reino de Marruecos, la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario.
- 13 El 14 de abril de 1976, el Reino de Marruecos y la República Islámica de Mauritania firmaron un convenio relativo a la demarcación de su frontera, según el cual se repartían el territorio del Sáhara Occidental. Sin embargo, en aplicación de un acuerdo de paz celebrado en agosto de 1979 entre ésta y el Frente Polisario, la República Islámica de Mauritania se retiró del territorio del Sáhara Occidental. Tras esta retirada, Marruecos extendió su ocupación al territorio evacuado por Mauritania.

- 14 En su Resolución 34/37, de 21 de noviembre de 1979, sobre la cuestión del Sáhara Occidental, la Asamblea General de la ONU reafirmó «el derecho inalienable del pueblo del Sáhara Occidental a la libre determinación y a la independencia» y se felicitó por el acuerdo de paz concluido entre la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario (apartado anterior). Asimismo deploró profundamente «la agravación de la situación, como consecuencia de la persistente ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos y de la ampliación de esa ocupación al territorio recientemente evacuado por Mauritania». Ésta pidió al Reino de Marruecos que participara en la dinámica de paz y, a tal efecto, recomendó que el Frente Polisario, «representante del pueblo Sáhara Occidental, participe plenamente en toda búsqueda de una solución política justa, duradera y definitiva de la cuestión del Sáhara Occidental».
- 15 El conflicto armado entre el Frente Polisario y el Reino de Marruecos siguió adelante. No obstante, el 30 de agosto de 1988, las dos partes aceptaron en principio las propuestas de acuerdo presentadas, en particular, por el Secretario General de la ONU. Este plan se basaba en un alto el fuego entre las partes en conflicto y preveía un período transitorio que debía permitir la organización de un referéndum de autodeterminación bajo el control de la ONU. Mediante su Resolución 690 (1991), de 29 de abril de 1991, sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, el Consejo de Seguridad estableció bajo su autoridad una Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (Minurso). Tras el despliegue de la Minurso, el alto el fuego celebrado entre el Reino de Marruecos y el Frente Polisario se respetó de forma global, pero el referéndum aún no se ha organizado, aunque continúan los esfuerzos en este sentido y las negociaciones entre las dos partes interesadas.
- 16 Actualmente, la mayor parte del territorio del Sáhara Occidental está controlada por el Reino de Marruecos, mientras que el Frente Polisario controla una porción menor y muy poco poblada, al este del territorio. El territorio controlado por el Frente Polisario está separado del territorio controlado por el Reino de Marruecos por un muro de arena construido por este último y vigilado por el ejército marroquí. Un número importante de refugiados procedentes del Sáhara Occidental viven en campos gestionados por el Frente Polisario, situados en el territorio argelino, cerca del Sáhara Occidental.

Sobre la Decisión impugnada y sus antecedentes

- 17 El Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO 2000, L 70, p. 2; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación con Marruecos») se celebró en Bruselas el 26 de febrero de 1996.
- 18 Con arreglo a su artículo 1, éste crea una asociación entre, por una parte, la Comunidad Europea y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (denominadas conjuntamente en el Acuerdo de Asociación con Marruecos como la «Comunidad») así como sus Estados miembros y, por otra parte, el Reino de Marruecos. El Acuerdo de Asociación con Marruecos se subdivide en ocho títulos referentes, respectivamente, a la libre circulación de mercancías, al derecho de establecimiento y servicios, a los «pagos, [a los] capitales, [a la] competencia y [a las] otras disposiciones económicas», a la cooperación económica, a la cooperación social y cultural, a la cooperación financiera y, por último, a las disposiciones institucionales generales y finales. El Acuerdo de Asociación con Marruecos incluye también siete anexos de los cuales los seis primeros enumeran los productos contemplados por determinadas disposiciones de sus artículos 10, 11 y 12 (que figuran todos ellos bajo el título referente a la libre circulación de mercancías), mientras que el séptimo se refiere a la propiedad intelectual, industrial y comercial. Asimismo, se adjuntan al Acuerdo de Asociación con Marruecos cinco protocolos, relativos, respectivamente, al régimen aplicable a la importación en la Comunidad de los productos agrícolas originarios de Marruecos, al régimen aplicable a la importación en la Comunidad de los productos de la pesca originarios de Marruecos, al régimen aplicable a la importación en Marruecos de los productos agrícolas originarios de la Comunidad, a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa y, finalmente, a la asistencia

mutua entre autoridades administrativas en materia aduanera. Los protocolos n^{os} 1, 4 y 5 incluyen sus propios anexos, que, en el caso del protocolo n^o 4 relativo a la definición de la noción de «productos originarios», son muy voluminosos.

- 19 El Acuerdo de Asociación con Marruecos, los protocolos que incluye como anexos así como las declaraciones y canjes de notas adjuntos al Acta final fueron aprobados en nombre de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero mediante la Decisión 2000/204/CE, CECA del Consejo y de la Comisión, de 24 de enero de 2000, relativa a la celebración del Acuerdo de Asociación con Marruecos (DO L 70, p. 1).
- 20 En virtud de la Decisión 2012/497/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2012, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos n^{os} 1, 2 y 3 y los anexos de estos Protocolos, y modificación del Acuerdo de Asociación con Marruecos, (DO L 241, p. 2; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), el Consejo de la Unión Europea aprobó, en nombre de la Unión Europea, el Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización, sustitución de los Protocolos n^{os} 1 a 3 y de los anexos de estos Protocolos y modificación del Acuerdo de Asociación con Marruecos.
- 21 El texto del Acuerdo aprobado por la Decisión impugnada, que se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, suprime el artículo 10 del Acuerdo de Asociación con Marruecos, que forma parte de su título II, relativo a la libre circulación de mercancías, y modifica los artículos 7, 15, 17 y 18 del mismo título así como el encabezamiento del capítulo II, que también figura en dicho título. Además, el acuerdo aprobado por la Decisión impugnada sustituye el texto de los protocolos n^{os} 1 a 3 del Acuerdo de Asociación con Marruecos.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 22 El demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 19 de noviembre de 2012. En respuesta a una solicitud de regularización, el demandante presentó los días 2 y 31 de enero de 2013, entre otros documentos, prueba de que el poder de su abogado había sido concedido por una persona habilitada para actuar en nombre del Frente Polisario y los estatutos de éste.
- 23 Tras la presentación, el 16 de abril de 2013, del escrito del Consejo de contestación a la demanda, el Tribunal solicitó al demandante que respondiera a determinadas preguntas en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento. En este contexto, le instó, en particular, a indicar, aportando pruebas de apoyo, si se había constituido como persona jurídica según el Derecho de un Estado internacionalmente reconocido. Asimismo, se le pidió que presentara sus observaciones relativas a la argumentación, expuesta por el Consejo en su escrito de contestación a la demanda, según la cual debía declarar la inadmisibilidad del recurso.
- 24 El demandante respondió a las preguntas del Tribunal mediante un escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 26 de septiembre de 2013.
- 25 Mediante auto del Presidente de la Sala Octava del Tribunal de 6 de noviembre de 2013, se admitió la intervención de la Comisión Europea en el litigio en apoyo de las pretensiones del Consejo. Ésta presentó su escrito de formalización de la intervención el 17 de diciembre de 2013. El Consejo y el demandante formularon sus observaciones sobre dicho escrito el 24 de enero y el 20 de febrero de 2014, respectivamente.

- 26 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Octava) resolvió la apertura de la fase oral del procedimiento. Mediante diligencias de ordenación del procedimiento, instó al Consejo y a la Comisión a responder a una pregunta. Éstos respondieron dentro del plazo establecido.
- 27 Mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal el 2 de junio de 2015, el demandante solicitó poder aportar a los autos tres documentos que no habían sido presentados anteriormente y que consideraba pertinentes para la resolución del litigio. Mediante resolución de 12 de junio de 2015, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal decidió incorporar esa petición, así como los documentos adjuntos a ésta, a los autos del asunto.
- 28 Las partes demandada y coadyuvante presentaron sus observaciones relativas a los documentos en cuestión en la vista. En este contexto, el Consejo alegó que éstos habían sido presentados extemporáneamente y que, en cualquier caso, no aportaban ningún elemento nuevo a las deliberaciones. Por su parte, la Comisión expresó sus reservas en cuanto a su pertinencia para la resolución del litigio.
- 29 El demandante solicita la anulación de la Decisión impugnada «y[,] por consiguiente, de todos sus actos de aplicación».
- 30 Sin embargo, en la vista, el representante del demandante indicó que la referencia a «todos sus actos de aplicación» derivaba de un error de redacción y que se debían interpretar las pretensiones del demandante en el sentido de que solicitaba únicamente la anulación de la Decisión impugnada. Se hizo constar esta declaración en el acta de la vista.
- 31 Por lo demás, en sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de la Comisión, el demandante solicitó, en particular, que se condenara al Consejo y a la Comisión en costas.
- 32 El Consejo solicita al Tribunal que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso.
 - Si el Tribunal declara la admisibilidad del recurso, desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas al demandante.
- 33 La Comisión apoya las pretensiones del Consejo de que se declare la inadmisibilidad del recurso o, en su defecto, se desestime por infundado, y solicita, asimismo, que se condene en costas al demandante.

Sobre la admisibilidad

Sobre la capacidad procesal del Frente Polisario

- 34 De conformidad con el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

35 El artículo 44, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991, que era aplicable en el momento de la interposición de la demanda, establecía lo siguiente:

«Si el demandante fuere una persona jurídica de Derecho privado adjuntará a su demanda:

- a) Sus estatutos o un certificado recientemente expedido por el Registro Mercantil o el Registro de Asociaciones, o cualquier otro medio de prueba de su existencia jurídica;
- b) La prueba de que el poder del Abogado ha sido otorgado debidamente por persona capacitada al efecto.»

36 Asimismo, con arreglo al artículo 44, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, si la demanda no reuniera los requisitos enumerados en los apartados 3 a 5 del mismo artículo, el Secretario fijará al demandante un plazo razonable para subsanar el defecto de la demanda o para presentar los documentos mencionados en dichos apartados.

37 En la demanda, el demandante señala que es «un sujeto de Derecho internacional, que tiene la personalidad jurídica internacional reconocida a los movimientos nacionales de liberación en Derecho internacional». Asimismo alega, invocando diversos textos que ha adjuntado a la demanda, que ha sido «reconocido como representante del pueblo saharauí [...] por las instancias de la ONU, de la Unión Europea y por el [Reino de] Marruecos, para las negociaciones». Añade que tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General de la ONU han reconocido la validez del acuerdo de paz que celebró con Mauritania en agosto de 1979 (véase el apartado 13 anterior). Por último, invoca el hecho de que, en dos resoluciones, el Parlamento Europeo solicitó tanto al demandante como al Reino de Marruecos que cooperaran plenamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja y con la ONU.

38 El demandante no adjuntó a su demanda documentos del tipo de los previstos en el artículo 44, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991. Tras la fijación de un plazo por el Secretario para la subsanación de los defectos de la demanda, presentó un extracto de sus estatutos, un poder a su abogado otorgado por una persona habilitada a tal efecto por dichos estatutos, a saber, por su Secretario General, y prueba de la elección de este último. En cambio, no presentó documentos adicionales para probar que tenía personalidad jurídica.

39 En estas circunstancias, el Tribunal General adoptó la diligencia de ordenación del procedimiento mencionada en el apartado 23 anterior.

40 En respuesta a las preguntas del Tribunal General, el demandante declaró lo siguiente:

«El Frente Polisario no está constituido como persona jurídica según el Derecho de ningún Estado, ya sea reconocido internacionalmente o no. El Frente Polisario no basa su existencia legal en el Derecho interno de ningún Estado, como tampoco lo haría ningún Estado extranjero ni la misma Unión Europea.»

41 Además afirmó que era «un sujeto de Derecho internacional público» y añadió:

«El Frente Polisario no está en absoluto obligado a aportar prueba de su constitución según el Derecho interno de un Estado reconocido internacionalmente. Al ser la encarnación de la soberanía del pueblo saharauí, no puede hacer depender su existencia del ordenamiento jurídico de la antigua potencia colonial, el Reino de España, que viene incumpliendo todos sus deberes internacionales desde hace cuarenta años, y aún menos [de] la Potencia ocupante, Marruecos, que impone su ordenamiento jurídico mediante el uso ilegal de la fuerza armada [...]»

- 42 El Consejo alega que el demandante «no ha demostrado que tenga capacidad jurídica para interponer el presente recurso». Según éste, el demandante parece asimilar su condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental a la existencia de la personalidad jurídica de pleno derecho con arreglo al Derecho internacional, que es propia de los Estados soberanos. El Consejo niega que estos dos conceptos sean asimilables y que el demandante pueda ser asimilado a un Estado.
- 43 El Consejo añade que, incluso suponiendo que el demandante haya sido reconocido como movimiento de liberación nacional y que disponga, por este motivo, de personalidad jurídica, esto no implica automáticamente que tenga capacidad procesal para actuar ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Según el Consejo, el reconocimiento del demandante por la ONU como representante del pueblo del Sáhara Occidental le otorga como mucho la capacidad de participar en las negociaciones relativas al estatuto del Sáhara Occidental llevadas a cabo por la ONU y de ser, con el Reino de Marruecos, su interlocutor a tal fin. En cambio, considera que dicho reconocimiento no le confiere *locus standi* ante los juzgados y tribunales que se encuentran fuera del marco de la ONU y a los que no les corresponde resolver el conflicto internacional que le enfrenta al Reino de Marruecos.
- 44 La Comisión declara que no niega «la calidad de representante del pueblo saharauí que tiene el Frente Polisario y que le ha sido reconocida por la Asamblea General de la ONU».
- 45 Sin embargo, añade que:
- «La personalidad jurídica del Frente Polisario es dudosa. En su calidad de representante del pueblo saharauí se presume que tiene como máximo una personalidad jurídica funcional y transitoria.»
- 46 Con respecto a las alegaciones de las partes, en primer lugar, procede señalar que, en el presente asunto, no se trata de determinar ni si el Frente Polisario puede calificarse de «movimiento nacional de liberación», ni siquiera si tal calificación, suponiendo que sea exacta, es suficiente para otorgarle personalidad jurídica. La cuestión que se espera que el Tribunal resuelva es la de si el Frente Polisario tiene capacidad procesal ante éste para solicitar la anulación de la Decisión impugnada, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 47 En segundo lugar, cabe señalar que del tenor literal del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se desprende que sólo las personas físicas y las entidades dotadas de personalidad jurídica pueden interponer un recurso de anulación en virtud de dicha disposición. De este modo, en su sentencia de 27 de noviembre de 1984, *Bensider y otros/Comisión* (50/84, Rec, EU:C:1984:365, apartado 9), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró la inadmisibilidad de un recurso porque había sido interpuesto por una sociedad mercantil que, en el momento de la interposición de dicho recurso, aún no había adquirido personalidad jurídica.
- 48 Sin embargo, en su sentencia de 28 de octubre de 1982, *Groupement des Agences de voyages/Comisión* (135/81, Rec, EU:C:1982:371, apartado 10), el Tribunal de Justicia señaló que el concepto de «persona jurídica», tal como figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no coincidía necesariamente con los propios de los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. De este modo, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el Tribunal de Justicia aceptó la admisibilidad de un recurso interpuesto por una «asociación ocasional de diez agencias de viajes agrupadas para responder de forma conjunta a una licitación» contra una decisión de la Comisión de excluir a dicha asociación de una licitación. El Tribunal de Justicia señaló en este sentido que la propia Comisión había aceptado la admisibilidad de la oferta presentada por la asociación afectada y que la había rechazado tras un examen comparativo del conjunto de licitadores. Por consiguiente, según el Tribunal de Justicia, la Comisión no podía negar la capacidad procesal de una entidad cuya participación en una licitación había admitido y a la que había dirigido una decisión negativa tras un examen comparativo del conjunto de licitadores (sentencia *Groupement des Agences de voyages/Comisión*, antes citada, EU:C:1982:371, apartados 9 a 12).

- 49 Del mismo modo, en sus sentencias de 8 de octubre de 1974, *Union syndicale y otros/Consejo* (175/73, Rec, EU:C:1974:95, apartados 9 a 17) y *Syndicat général du personnel des organismes européens/Comisión* (18/74, Rec, EU:C:1974:96, apartados 5 a 13), el Tribunal de Justicia enumeró un determinado número de elementos, a saber, en primer lugar, que los funcionarios de la Unión gozan del derecho de asociación y pueden, en particular, ser miembros de organizaciones sindicales o profesionales; en segundo lugar, que los demandantes en aquellos dos asuntos eran sindicatos que agrupaban a un número importante de funcionarios y agentes de las instituciones de la Unión; en tercer lugar, que sus estatutos y su estructura interna podían garantizarles la autonomía necesaria para actuar como entidades responsables en las relaciones jurídicas y, en cuarto lugar, que la Comisión los había reconocido como interlocutores con ocasión de las negociaciones, para concluir que no podía negarles la capacidad de actuar en justicia ante los órganos jurisdiccionales de la Unión interponiendo un recurso de anulación de conformidad con los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 50 Finalmente, también se debe recordar que, en su sentencia de 18 de enero de 2007, *PKK y KNK/Consejo* (C-229/05 P, Rec, EU:C:2007:32, apartados 109 a 112), el Tribunal de Justicia aceptó la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una entidad que había sido objeto de medidas restrictivas en el marco de la lucha contra el terrorismo, sin preguntarse si dicha entidad tenía personalidad jurídica. Haciendo referencia a la jurisprudencia según la cual la Unión es una Unión de Derecho, el Tribunal de Justicia señaló que, si el legislador de la Unión había considerado que la entidad en cuestión tenía una existencia suficiente para ser objeto de las medidas restrictivas en cuestión, la coherencia y la justicia imponían que se reconociera a dicha entidad la capacidad para impugnar dicha decisión. Cualquier otra conclusión tendría como resultado que una organización pudiera ser incluida en la lista en cuestión sin poder recurrir contra dicha inclusión.
- 51 Sin embargo, aunque la jurisprudencia citada anteriormente demuestra que los órganos jurisdiccionales de la Unión pueden admitir que una entidad que no disponga de una capacidad jurídica análoga a la que le confiere el Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado, incluso de entidades que no tengan personalidad jurídica con arreglo a este Derecho, tenga capacidad procesal ante ellas, procede señalar que, en su auto de 14 de noviembre de 1963, *Lassalle/Parlamento* (15/63, Rec, EU:C:1963:47, pp. 97 y ss., especialmente p. 100), el Tribunal de Justicia indicó que los elementos que constituían la base de la capacidad procesal ante los órganos jurisdiccionales de la Unión incluían en particular una autonomía y una responsabilidad, aun limitadas, y rechazó una solicitud de intervención presentada por el comité de personal del Parlamento que, según aquél, no cumplía dichos criterios. Esta consideración también se refleja en la jurisprudencia citada en el apartado 49 anterior, habida cuenta de que ésta explica la afirmación del Tribunal de Justicia de que los estatutos y la estructura interna de los sindicatos que interpusieron los recursos en los asuntos en cuestión les garantizaban la autonomía necesaria para actuar como entidades responsables en las relaciones jurídicas.
- 52 Vista esta jurisprudencia, procede concluir que, en determinados casos particulares, una entidad que no tenga personalidad jurídica según el Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado puede, no obstante, ser considerada una «persona jurídica», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y puede admitirse que interponga un recurso de anulación en base a esta disposición (véanse, en este sentido, las sentencias *Groupement des Agences de voyages/Comisión*, citada en el apartado 48 *supra*, EU:C:1982:371, apartados 9 a 12, y *PKK y KNK/Consejo*, citada en el apartado 50 *supra*, EU:C:2007:32, apartados 109 a 112). Éste es el caso, concretamente, cuando, en sus actos o actuaciones, la Unión y sus instituciones tratan a la entidad en cuestión como un sujeto individualizado, que puede poseer derechos propios o estar sometido a obligaciones o restricciones.
- 53 Esto presupone, no obstante, que la entidad en cuestión dispone de estatutos y de una estructura interna que le garanticen la autonomía necesaria para actuar como entidad responsable en las relaciones jurídicas (véanse, en este sentido, el auto *Lassalle/Parlamento*, citado en el apartado 51 *supra*, EU:C:1963:47, p. 100, y las sentencias *Union syndicale y otros/Consejo*, citada en el apartado 49 *supra*, EU:C:1974:95, apartados 9 a 17, y *Syndicat général du personnel des organismes européens/Comisión*, citada en el apartado 49 *supra*, EU:C:1974:96, apartados 5 a 13).

- 54 En el presente asunto, cabe señalar que los requisitos mencionados en el apartado anterior se cumplen en lo referente al Frente Polisario. En efecto, éste posee sus propios estatutos, de los que ha presentado una copia, así como una estructura interna fija, que dispone, en particular, de un Secretario General que ha apoderado a sus asesores jurídicos para que interpusieran el presente recurso. Todo parece indicar que dicha estructura le permite actuar como entidad responsable en las relaciones jurídicas, y máxime cuando, tal como atestiguan los diversos textos invocados por éste, ha participado en negociaciones bajo los auspicios de la ONU e incluso ha firmado un acuerdo de paz con un Estado reconocido internacionalmente, a saber, la República Islámica de Mauritania.
- 55 Por lo que se refiere a las consideraciones mencionadas en el apartado 52 anterior, es verdad que el Frente Polisario no ha sido objeto de actos de la Unión o de sus instituciones de naturaleza análoga a aquellos de los que se trataba en los asuntos que dieron lugar a las sentencias *Groupement des Agences de voyages/Comisión*, citada en el apartado 48 *supra* (EU:C:1982:371), y *PKK y KNK/Consejo*, citada en el apartado 50 *supra* (EU:C:2007:32). Las dos resoluciones del Parlamento invocadas por éste (véase el apartado 37 anterior) son de naturaleza diferente, y no producen, al menos respecto del demandante, efectos de Derecho vinculantes.
- 56 No es menos cierto que, tal como se desprende de la información resumida en los apartados 1 a 16 anteriores, el Sáhara Occidental es un territorio cuyo estatuto internacional es actualmente indeterminado. Tanto el Reino de Marruecos como el demandante lo reivindican y la ONU trabaja desde hace mucho tiempo con miras a la resolución pacífica de esta controversia. Tal como se desprende de los escritos del Consejo y de la Comisión, tanto la Unión como sus Estados miembros se abstienen de cualquier intervención y toma de partido en esta controversia y, en su caso, aceptarán cualquier solución decidida con arreglo al Derecho internacional bajo los auspicios de la ONU. A este respecto, la Comisión añade que apoya los esfuerzos realizados por el Secretario General de la ONU con miras a alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que permita la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental. La Comisión continúa señalando que, «[m]ientras tanto, el Sáhara Occidental sigue siendo un territorio no autónomo administrado *de facto* por el Reino de Marruecos».
- 57 En primer lugar, de este modo procede constatar que el demandante es una de las partes del conflicto relativo al destino de este territorio no autónomo y, como parte de dicho conflicto, se le nombra en los textos correspondientes, incluidas las resoluciones del Parlamento mencionadas en el apartado 37 anterior.
- 58 En segundo lugar, también procede señalar que, en la actualidad, al Frente Polisario le resulta imposible constituirse formalmente como persona jurídica de Derecho del Sáhara Occidental, dado que este Derecho no existe todavía. Si bien es cierto que, como señala la Comisión, el Reino de Marruecos administra *de facto* la práctica totalidad del territorio del Sáhara Occidental, se trata de una situación de hecho a la que se opone el Frente Polisario y que constituye precisamente el origen del conflicto entre éste y el Reino de Marruecos, que la ONU pretende resolver. Ciertamente al Frente Polisario le sería posible constituirse como persona jurídica con arreglo al Derecho de un tercer Estado, pero tampoco se le puede exigir que lo haga.
- 59 En tercer y último lugar, cabe recordar que los propios Consejo y Comisión reconocen que el estatuto internacional y la situación jurídica del Sáhara Occidental presentan las particularidades mencionadas en el apartado anterior y consideran que el estatuto definitivo de este territorio y, por tanto, el Derecho aplicable a éste deben ser fijados en el marco de un proceso de paz bajo los auspicios de la ONU. Pues bien, precisamente la ONU considera al Frente Polisario un participante esencial en tal proceso.
- 60 Habida cuenta de estas circunstancias tan particulares, procede concluir que el Frente Polisario debe ser considerado una «persona jurídica», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y que puede interponer un recurso de anulación ante el juez de la Unión, aun cuando no disponga de

personalidad jurídica según el Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado. En efecto, tal como se ha señalado anteriormente, sólo puede disponer de dicha personalidad con arreglo al Derecho del Sáhara Occidental que no es, no obstante, en la actualidad, un Estado reconocido por la Unión y sus Estados miembros y carece de Derecho propio.

Sobre la afectación directa e individual del Frente Polisario por la Decisión impugnada

- 61 El demandante alega que la Decisión impugnada le perjudica de manera individual «debido a las cualidades jurídicas que le son particulares, dado que es el legítimo representante del [p]ueblo [s]aharai, reconocido como tal por la ONU y la Unión». Añade que «es el único legitimado para representar al pueblo que vive» en el territorio del Sáhara Occidental.
- 62 El demandante añade que la Decisión impugnada «produce efectos directos en la situación jurídica del pueblo saharai dado que no deja ningún poder de apreciación a los Estados miembros en cuanto a su aplicación» del acuerdo contemplado por ésta. Según el demandante, la ejecución de dicho acuerdo no requiere la adopción de medidas de aplicación por parte de los Estados miembros y todos los Estados miembros y el Reino de Marruecos y cualquier empresa pueden beneficiarse del efecto directo de la Decisión impugnada.
- 63 El Consejo, apoyado por la Comisión, niega la afectación directa e individual del demandante por la Decisión impugnada.
- 64 Por lo que respecta a la afectación directa, el Consejo alega que resulta difícil de entender cómo la Decisión impugnada, que se refiere a la celebración de un acuerdo internacional entre la Unión y el Reino de Marruecos, podría surtir efectos directos en la situación jurídica del demandante. Según el Consejo, esta decisión no puede, por su propia naturaleza, surtir efectos jurídicos respecto de terceros, dado que no hace sino expresar, en nombre de la Unión, la aprobación de un acuerdo internacional. Considera que sólo surte efectos jurídicos respecto de la Unión y sus instituciones y no respecto de terceros.
- 65 En lo referente a la afectación individual del demandante, el Consejo alega que la Decisión impugnada está dirigida a la celebración de un acuerdo entre el Reino de Marruecos y la Unión y sólo afecta de manera individual a esos dos sujetos.
- 66 Añade que la existencia de un conflicto entre el demandante y el Reino de Marruecos no está vinculada a la Decisión impugnada, ni resulta en modo alguno afectada por el acuerdo celebrado en virtud de ésta.
- 67 Cabe recordar que el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, prevé dos supuestos en que se reconoce legitimación a una persona física o jurídica para recurrir contra un acto del que no es destinataria. Por una parte, puede interponer recurso a condición de que el acto la afecte directa e individualmente. Por otra parte, esa persona puede interponer recurso contra un acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución si dicho acto la afecta directamente (sentencias de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, Rec, EU:C:2013:852, apartado 19, y de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión, C-133/12 P, Rec, EU:C:2014:105, apartado 31).
- 68 Según la jurisprudencia, el concepto de «acto reglamentario» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, debe interpretarse en el sentido de que incluye todos los actos de alcance general, a excepción de los actos legislativos (sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, Rec, EU:C:2013:625, apartados 60 y 61).

- 69 La distinción entre un acto legislativo y un acto reglamentario se basa, según el Tratado FUE, en el criterio del procedimiento, legislativo o no, seguido para su adopción (auto de 6 de septiembre de 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, T-18/10, Rec, EU:T:2011:419, apartado 65).
- 70 En este sentido, cabe recordar que el artículo 289 TFUE, apartado 3, especifica que los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos. Se distingue entre el procedimiento legislativo ordinario, que, tal como señala el artículo 289 TFUE, apartado 1, segunda frase, se define en el artículo 294 TFUE, y los procedimientos legislativos especiales. A este respecto, el artículo 289 TFUE, apartado 2, dispone que, en los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción, en particular, de una Decisión por parte del Consejo con la participación del Parlamento constituirá un procedimiento legislativo especial.
- 71 En el presente caso, tal como se desprende de su preámbulo, la Decisión impugnada fue adoptada siguiendo el procedimiento definido en el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), que prevé que el Consejo, a propuesta del negociador, en el presente asunto la Comisión, adopte la decisión de celebración del acuerdo tras la aprobación del Parlamento. Este procedimiento responde a los criterios definidos en el artículo 289 TFUE, apartado 2, y constituye, por consiguiente, un procedimiento legislativo especial.
- 72 Se deduce de ello que la Decisión impugnada es un acto legislativo y, por este hecho, no constituye un acto reglamentario. Por consiguiente, la primera de las dos hipótesis contempladas en el apartado 67 anterior es la pertinente en el presente caso. Por tanto, habida cuenta del hecho de que el demandante no es destinatario de la Decisión impugnada, para que el presente recurso sea admisible, debe demostrarse que dicha Decisión le afecta directa e individualmente.
- 73 A fin de examinar esta cuestión, procede determinar si el acuerdo cuya celebración fue aprobada mediante la Decisión impugnada se aplica o no al territorio del Sáhara Occidental, en la medida en que el demandante puede verse afectado directa e individualmente por el acto impugnado en virtud de su condición de parte implicada en el proceso de acuerdo sobre el destino del territorio en cuestión (véase el apartado 57 anterior) y de su pretensión de ser el legítimo representante del pueblo saharauí (véase el apartado 61 anterior).
- 74 En este sentido, el Consejo y la Comisión alegan que, con arreglo a su artículo 94, el Acuerdo de Asociación con Marruecos se aplica al territorio del Reino de Marruecos. Según el Consejo, dado que este artículo no define el territorio del Reino de Marruecos, el Acuerdo de Asociación con Marruecos no prejuzga el estatuto jurídico del Sáhara Occidental y no supone ningún reconocimiento formal de los derechos que el Reino de Marruecos reivindica respecto de dicho territorio. Ninguna disposición de la Decisión impugnada, ni del acuerdo aprobado mediante ésta, preveía que el ámbito de aplicación de este último se extendiera también al Sáhara Occidental.
- 75 La Comisión trae a colación en este sentido los términos de la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobada mediante la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, de 24 de octubre de 1970, según la cual «[e]l territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la [Carta de las Naciones Unidas], una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra» y según la cual «esa condición jurídica distinta y separada conforme a [dicha] Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta [de las Naciones Unidas] y, en particular, con sus propósitos y principios». De ello se deduce, según la Comisión, que los territorios no autónomos no forman parte de la potencia que los administra, sino que tienen una condición jurídica distinta a los efectos del Derecho internacional. Los acuerdos internacionales celebrados por la potencia que administra un territorio no autónomo no se aplican a ese territorio, salvo extensión expresa. De este modo la Comisión alega que, en el presente

caso, en ausencia de dicha extensión, el Acuerdo de Asociación con Marruecos sólo se aplica a los productos originarios del Reino de Marruecos, Estado que, en Derecho internacional, no incluye el Sáhara Occidental.

- 76 El Frente Polisario replica que el Reino de Marruecos no administra el Sáhara Occidental en virtud del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, sino que lo ocupa militarmente. Desde el punto de vista de la ONU, el Reino de España sería aún la potencia que ejerce la administración del Sáhara Occidental. El Reino de Marruecos sería una Potencia ocupante, en el sentido del Derecho internacional humanitario.
- 77 El Frente Polisario añade que el Reino de Marruecos aplica al Sáhara Occidental los acuerdos celebrados con la Unión, incluido el Acuerdo de Asociación con Marruecos. Según éste, se trata de un hecho notorio, conocido tanto por el Consejo como por la Comisión. El Frente Polisario invoca diversas pruebas en apoyo de esta afirmación.
- 78 En primer lugar, invoca la respuesta común dada por la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, la Sra. Catherine Ashton, en nombre de la Comisión a las preguntas escritas planteadas por los diputados en el Parlamento, con las referencias E-001004/11, P-001023/11 y E-002315/11 (DO 2011, C 286 E, p. 1).
- 79 En segundo lugar, alega que, como señalan numerosos documentos disponibles en el sitio web de la Dirección General (DG) «Salud y Seguridad Alimentaria» de la Comisión, tras la celebración del Acuerdo de Asociación con Marruecos, la Oficina Alimentaria y Veterinaria, que pertenece a esta DG, efectuó diversas visitas al Sáhara Occidental para asegurarse de que las autoridades sanitarias respetaran las normas sanitarias establecidas por la Unión.
- 80 En tercer lugar, afirma que la lista de los exportadores marroquíes autorizados en virtud del Acuerdo de Asociación con Marruecos, publicada en el sitio web de la Comisión, incluye, en total, 140 empresas que están radicadas en el Sáhara Occidental.
- 81 Habiendo sido invitado, en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, a presentar sus observaciones sobre las alegaciones del Frente Polisario antes mencionadas, el Consejo señaló que apoyaba plenamente los esfuerzos de la ONU con miras a alcanzar una solución estable y duradera a la cuestión del Sáhara Occidental y que ninguna institución de la Unión había reconocido jamás, ni *de facto* ni *de iure*, la soberanía marroquí sobre el territorio de Sáhara Occidental.
- 82 Sin embargo, según el Consejo, las instituciones de la Unión no pueden ignorar la realidad de los hechos, es decir, que el Reino de Marruecos es la potencia que ejerce *de facto* la administración del Sáhara Occidental. Por lo tanto, en lo referente al territorio del Sáhara Occidental, esto significa que la Unión debe dirigirse a las autoridades marroquíes, que son las únicas autoridades que podrían poner en práctica las disposiciones del acuerdo en dicho territorio, respetando los intereses y derechos del pueblo saharauí. El Consejo considera que esto no supone ningún reconocimiento, ni *de facto* ni *de iure*, de la soberanía del Reino de Marruecos sobre el territorio de Sáhara Occidental.
- 83 Por su parte, la Comisión indicó en particular, en el mismo marco, que la respuesta común a las preguntas escritas planteadas por los diputados en el Parlamento, con las referencias E-1004/11, P-1023/11 y E-2315/11, mostraba que las exportaciones del Sáhara Occidental gozaban «de hecho» (y no de Derecho) de preferencias comerciales y recordaba las obligaciones del Reino de Marruecos en su calidad de «potencia [que ejerce la administración] de hecho» de un territorio no autónomo. Según la Comisión, no se puede ver en ello un reconocimiento ni de la anexión del Sáhara Occidental por el Reino de Marruecos, ni de la soberanía marroquí sobre dicho territorio.

- 84 En cuanto a los documentos mencionados en el apartado 79 anterior, la Comisión señaló que se trata de informes de naturaleza puramente técnica de su Oficina Alimentaria y Veterinaria. Ésta añade que tales inspecciones sanitarias eran necesarias para todos los productos destinados a ser importados a la Unión, se beneficien o no de un acuerdo de asociación. A falta de dichas inspecciones, ningún producto podría ser exportado a la Unión desde el territorio en cuestión, lo que no sería favorable a los intereses de las poblaciones locales. El hecho de que dichos informes calificaran a la autoridad marroquí de «autoridad competente» no haría sino reflejar la condición del Reino de Marruecos en calidad de potencia que ejerce la administración de hecho del Sáhara Occidental y no implica ningún reconocimiento de su soberanía.
- 85 Según la Comisión, salvo que quiera excluir cualquier exportación procedente del Sáhara Occidental, el Frente Polisario no puede pretender seriamente que, en materia de salud pública en el Sáhara Occidental, la Oficina Alimentaria y Veterinaria deba tenerle como interlocutor exclusivo. La Comisión considera que el Frente Polisario no ejerce ningún poder real sobre el territorio en cuestión y por lo tanto no está en condiciones de garantizar que las exportaciones respeten las normas de salud pública.
- 86 Finalmente, la Comisión confirmó, en esencia, la presencia, en la lista de exportadores autorizados mencionada en el apartado 80 anterior, de empresas radicadas en el Sáhara Occidental. No obstante indicó que, por «razones de comodidad», la lista en cuestión se refería a las regiones tal como las define el Reino de Marruecos, sin que esto fuera un signo de ningún reconocimiento de una anexión.
- 87 Por añadidura, en la vista, tanto el Consejo como la Comisión indicaron, en respuesta a una pregunta del Tribunal, que el acuerdo contemplado por la Decisión impugnada se aplicaba *de facto* al territorio del Sáhara Occidental. Se hizo constar esta declaración en el acta de la vista.
- 88 Procede observar que la cuestión planteada en el apartado 73 anterior exige, en definitiva, una interpretación del acuerdo cuya celebración fue aprobada mediante la Decisión impugnada.
- 89 Cabe recordar en este sentido, en primer lugar, que un acuerdo con un tercer Estado celebrado por el Consejo, con arreglo a los artículos 217 TFUE y 218 TFUE, constituye, en lo referente a la Unión, un acto adoptado por una institución de la Unión, en el sentido del artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b); en segundo lugar, que, a partir de la entrada en vigor de un acuerdo de este tipo, las disposiciones forman parte integral del ordenamiento jurídico de la Unión y, por último, que, en el marco de este ordenamiento jurídico, los órganos jurisdiccionales de la Unión son competentes para pronunciarse sobre la interpretación de dicho acuerdo (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, Rec, EU:C:2010:91, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 90 Además, al haberse celebrado entre dos sujetos de Derecho internacional público, el acuerdo contemplado por la Decisión impugnada está regulado por el Derecho internacional, más concretamente, desde la perspectiva de su interpretación, por el Derecho internacional de los tratados (véase, en este sentido, la sentencia Brita, citada en el apartado 89 *supra*, EU:C:2010:91, apartado 39).
- 91 El Derecho internacional de los tratados fue codificado, en esencia, en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1155, p. 331) (en lo sucesivo, «Convención de Viena»).
- 92 Las normas contenidas en la Convención de Viena se aplican a un acuerdo celebrado entre un Estado y una organización internacional, como el acuerdo contemplado por la Decisión impugnada, en la medida en que dichas reglas son la expresión del Derecho consuetudinario internacional general (véase, en este sentido, la sentencia Brita, citada en el apartado 89 *supra*, EU:C:2010:91, apartado 41). Por consiguiente, el acuerdo contemplado por la Decisión impugnada debe interpretarse utilizando dichas reglas.

- 93 Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, aunque no vincule a la Unión ni a todos los Estados miembros, una serie de disposiciones de la Convención de Viena refleja las normas de Derecho consuetudinario internacional, que, como tales, vinculan a las instituciones de la Comunidad y forman parte de su ordenamiento jurídico (véase la sentencia Brita, citada en el apartado 89 *supra*, EU:C:2010:91, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 94 Con arreglo al artículo 31 de la Convención de Viena, un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. A este respecto, juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta toda norma pertinente de Derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.
- 95 En la sentencia Brita, citada en el apartado 89 *supra* (EU:C:2010:91, apartados 44 a 53), el Tribunal de Justicia dictaminó que un acuerdo de asociación entre la Unión y el Estado de Israel aplicable, según sus propios términos, «al territorio del Estado de Israel» debía interpretarse en el sentido de que no se aplicaba a los productos originarios de Cisjordania, un territorio situado fuera del territorio del Estado de Israel, tal como se reconoce internacionalmente, pero que incluye asentamientos israelíes controlados por el Estado de Israel.
- 96 Sin embargo, el Tribunal de Justicia llegó a esta conclusión tomando en consideración, por una parte, el principio de Derecho internacional general del efecto relativo de los tratados, según el cual los Tratados no deben ni perjudicar ni beneficiar a terceros (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), que, según el Tribunal de Justicia, encuentra una expresión particular en el artículo 34 de la Convención de Viena, en virtud del cual un tratado no crea obligaciones ni derechos para un Estado tercero sin su consentimiento (sentencia Brita, citada en el apartado 89 *supra*, EU:C:2010:91, apartado 44), y, por otra parte, el hecho de que la Unión también hubiera celebrado un acuerdo de asociación con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, siendo este último acuerdo aplicable en particular, según sus propios términos, al territorio de Cisjordania (sentencia Brita, citada en el apartado 89 *supra*, EU:C:2010:91, apartados 46 y 47).
- 97 Las circunstancias del presente asunto son diferentes, por cuanto, en el presente asunto, la Unión no ha celebrado un acuerdo de asociación relativo a los productos originarios del Sáhara Occidental ni con el Frente Polisario ni con otro Estado u otra entidad.
- 98 El acuerdo cuya celebración fue aprobada mediante la Decisión impugnada debe por tanto interpretarse de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena (véase el apartado 94 anterior).
- 99 Con arreglo a dicho artículo, procede tener en cuenta en especial el contexto en el que se integra un tratado internacional como el acuerdo contemplado por la Decisión impugnada. El conjunto de los elementos mencionados en los apartados 77 a 87 anteriores forman parte de este contexto y demuestran que las instituciones de la Unión eran conscientes de la aplicación por las autoridades marroquíes de las disposiciones del Acuerdo de Asociación con Marruecos también a la parte del Sáhara Occidental controlada por el Reino de Marruecos y no se opusieron a dicha aplicación. Al contrario, la Comisión cooperó, hasta cierto punto, con las autoridades marroquíes con miras a dicha aplicación y reconoció los resultados, incluyendo a empresas establecidas en el Sáhara Occidental entre las inscritas en la lista mencionada en el apartado 74 anterior.
- 100 También cabe recordar que existe una divergencia entre las tesis respectivas de la Unión y del Reino de Marruecos en cuanto al estatuto internacional del Sáhara Occidental. Si bien la tesis de la Unión ha sido resumida de forma suficiente y correcta por el Consejo y la Comisión (véanse los apartados 74 y 75 anteriores), es notorio que el Reino de Marruecos tiene una concepción de las cosas totalmente diferente. Según éste, el Sáhara Occidental forma parte integral de su territorio.

- 101 De este modo, en el artículo 94 del Acuerdo de Asociación con Marruecos, la referencia al territorio del Reino de Marruecos podía ser entendida por las autoridades marroquíes en el sentido de que incluía al Sáhara Occidental o, como mínimo, su parte más importante, controlada por el Reino de Marruecos. A pesar de que las instituciones de la Unión eran, tal como se ha señalado, conscientes de esta tesis sostenida por el Reino de Marruecos, el Acuerdo de Asociación con Marruecos no incluye ninguna cláusula interpretativa y ninguna otra disposición que tenga como resultado la exclusión del territorio de Sáhara Occidental de su ámbito de aplicación.
- 102 También se debe tener en cuenta el hecho de que el acuerdo contemplado por la Decisión impugnada se celebró doce años después de la aprobación del Acuerdo de Asociación con Marruecos y cuando dicho Acuerdo se había ejecutado durante todo este período. Si las instituciones de la Unión deseaban oponerse a la aplicación al Sáhara Occidental del acuerdo de asociación, en su versión modificada por la Decisión impugnada, podrían haber insistido para que en el texto del acuerdo aprobado mediante esta Decisión se incluyera una cláusula excluyendo tal aplicación. Su omisión sobre este punto demuestra que aceptan, al menos implícitamente, la interpretación del Acuerdo de Asociación con Marruecos y del acuerdo aprobado por la Decisión impugnada, según la cual dichos acuerdos se aplican también a la parte del Sáhara Occidental controlada por el Reino de Marruecos.
- 103 En estas circunstancias, procede concluir que el acuerdo cuya celebración fue aprobada mediante la Decisión impugnada, situado en su contexto tal como se ha definido más arriba, se aplica igualmente al territorio del Sáhara Occidental o, más concretamente, a la mayor parte de este territorio, controlada por el Reino de Marruecos.
- 104 Se ha de valorar la afectación directa e individual del Frente Polisario por la Decisión impugnada teniendo en cuenta esta conclusión.
- 105 Por lo que se refiere a la afectación directa, de una jurisprudencia reiterada se desprende que el requisito de que el acto objeto de recurso «afecte directamente» a una persona física o jurídica implica que se reúnan dos requisitos acumulativos, a saber, que la medida impugnada, en primer lugar, surta efectos directamente en la situación jurídica de la persona afectada y, en segundo lugar, que no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville Vesuviane y Ente per le Ville Vesuviane/Comisión, C-445/07 P y C-455/07 P, Rec, EU:C:2009:529, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 106 En este sentido, cabe señalar que el hecho, invocado por el Consejo (véase el apartado 63 anterior), de que la Decisión impugnada se refiere a la celebración de un acuerdo internacional entre la Unión y el Reino de Marruecos no excluye que ésta surta efectos jurídicos directos respecto de terceros.
- 107 En efecto, según reiterada jurisprudencia, debe considerarse que una disposición de un acuerdo celebrado por la Unión y sus Estados miembros con Estados terceros tiene efecto directo cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, 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 la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Rec, EU:C:2011:125, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 108 En el presente asunto, es preciso señalar que el Acuerdo en forma de Canje de Notas celebrado en virtud de la Decisión impugnada contiene disposiciones que incluyen obligaciones claras y precisas, no subordinadas, en su ejecución o sus efectos, a la intervención de actos posteriores. Cabe mencionar, a título de ejemplo, que el Protocolo n° 1 del Acuerdo de Asociación con Marruecos, relativo a los regímenes aplicables a la importación en la Unión de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca originarios del Reino de Marruecos, incluye un artículo 2, sustituido en virtud del acuerdo contemplado por la Decisión impugnada, que establece, en

su apartado 1, que quedarán eliminados los derechos de aduana aplicables a las importaciones de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca originarios de Marruecos en la Unión, salvo las disposiciones en contrario que figuran en los apartados 2 y 3 del mismo artículo, en el caso de los productos agrícolas, y en el artículo 5 del mismo Protocolo, en el de los productos agrícolas transformados. También cabe mencionar que el Protocolo n° 2 del Acuerdo de Asociación con Marruecos, relativo a los regímenes aplicables a la importación en el Reino de Marruecos de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca originarios de la Unión, incluye un artículo 2, sustituido en virtud del acuerdo aprobado mediante la Decisión impugnada, que contiene disposiciones arancelarias específicas, aplicables a las importaciones en el Reino de Marruecos de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca originarios de la Unión.

- 109 Estas disposiciones surten efectos sobre la situación jurídica del conjunto del territorio al que se aplica el acuerdo (y, por tanto, en el territorio de Sáhara Occidental controlado por el Reino de Marruecos), en el sentido de que determinan las condiciones en las que los productos agrícolas y de la pesca pueden exportarse de dicho territorio a la Unión o pueden ser importados de la Unión al territorio en cuestión.
- 110 Pues bien, dichos efectos afectan directamente no sólo al Reino de Marruecos sino también al Frente Polisario, por cuanto, como se desprende de los elementos mencionados en los apartados 1 a 16 anteriores, el estatuto internacional definitivo de dicho territorio aún no se ha determinado y debe determinarse en el marco de un procedimiento de negociaciones, bajo los auspicios de la ONU, entre el Reino de Marruecos y, precisamente, el Frente Polisario.
- 111 Por este mismo motivo, debe considerarse que el Frente Polisario está afectado individualmente por la Decisión impugnada.
- 112 Cabe recordar, a este respecto, que según reiterada jurisprudencia, las personas físicas o jurídicas sólo cumplen el requisito relativo a la afectación individual si el acto impugnado las afecta por razón de determinadas cualidades que les son particulares o de una situación de hecho que las caracteriza respecto de cualquier otra persona y, por este hecho, las individualiza de manera análoga a como lo sería el destinatario (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión de la CEE, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 23, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, citada en el apartado 68 *supra*, EU:C:2013:625, apartado 72).
- 113 Pues bien, las circunstancias mencionadas en el apartado 110 anterior constituyen efectivamente una situación de hecho que caracteriza al Frente Polisario respecto de cualquier otra persona y le confiere una cualidad particular. En efecto, el Frente Polisario es el otro interlocutor que participa en las negociaciones llevadas a cabo bajo los auspicios de la ONU, entre éste y el Reino de Marruecos, con miras a la determinación del estatuto internacional definitivo del Sáhara Occidental.
- 114 Por lo tanto, procede concluir que, puesto que el Frente Polisario está afectado directa e individualmente por la Decisión impugnada, no existe desde este punto de vista duda alguna en cuanto a la admisibilidad del recurso, contrariamente a lo que alegan el Consejo y la Comisión.

Sobre el fondo

- 115 En apoyo de su recurso, el Frente Polisario invoca once motivos, basados:
- el primero, en la motivación insuficiente de la Decisión impugnada;
 - el segundo, en «la vulneración del principio de consulta»;

- el tercero, en la vulneración de los derechos fundamentales;
- el cuarto, en la «vulneración del principio de coherencia de la política de la Unión, por el incumplimiento del principio de [...] soberanía»;
- el quinto, en la «vulneración de los valores en que se fundamenta la Unión [...] y de los principios que rigen su acción exterior»;
- el sexto, en el «incumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible»;
- el séptimo, en el hecho de que la Decisión impugnada «es contraria a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión en el ámbito de la cooperación y el desarrollo»;
- el octavo, en la vulneración del principio de la protección de la confianza legítima;
- el noveno, en el hecho de que la Decisión impugnada «es contraria a diversos acuerdos celebrados por la Unión»;
- el décimo, en el hecho de que la Decisión impugnada «es contraria al Derecho internacional general»;
- y, por último, el undécimo, en el «Derecho de la responsabilidad internacional en el Derecho de la Unión».

116 Con carácter preliminar, se debe constatar que de la argumentación propuesta por el Frente Polisario en apoyo del conjunto de sus motivos se desprende que su recurso pretende la anulación de la Decisión impugnada en la medida en que dicha Decisión ha aprobado la aplicación del acuerdo contemplado por ésta al Sáhara Occidental. En efecto, tal como se desprende de las consideraciones expuestas anteriormente, acerca de la afectación directa e individual del Frente Polisario por parte de la Decisión impugnada, precisamente el hecho de que dicho acuerdo se aplique también al Sáhara Occidental es el motivo por el cual el Frente Polisario se ve directa e individualmente afectado por la Decisión impugnada.

117 También cabe señalar que el Frente Polisario invoca diversos motivos, de los cuales los dos primeros se refieren a la legalidad externa de la Decisión impugnada, mientras que los otros son relativos a su legalidad interna. En esencia, el demandante invoca la ilegalidad de la Decisión impugnada, alegando que ésta vulnera el Derecho de la Unión y el Derecho internacional. El conjunto de los motivos del recurso plantean, en realidad, la cuestión de la existencia de una prohibición absoluta de celebrar, en nombre de la Unión, acuerdos internacionales que sean susceptibles de aplicación en territorios controlados en la práctica por un Estado tercero, sin reconocer, no obstante, la soberanía de dicho Estado sobre ese territorio por parte de la Unión y sus Estados miembros o, de modo más general, por todos los otros Estados (en lo sucesivo, «territorio en disputa»), y, en su caso, la cuestión de la existencia de una facultad de apreciación de las instituciones de la Unión a este respecto, de los límites a dicha facultad y de los requisitos para su ejercicio.

118 Habiendo hecho estas puntualizaciones, procede examinar, en primer lugar, los dos primeros motivos que, como señala el propio demandante, se refieren a la legalidad externa de la Decisión impugnada.

Sobre el primer motivo

119 El Frente Polisario alega que la Decisión impugnada no está suficientemente motivada. Considera que ésta menciona únicamente, en su considerando 1, que las partes «aplicarán progresivamente una mayor liberalización de sus intercambios comerciales» y, en su considerando 2, el «Plan de acción de la

Política Europea de Vecindad que incluye una disposición específica a fin de alcanzar una mayor liberalización del comercio», adoptado en julio de 2005 por el Consejo de Asociación UE-Marruecos. Ahora bien, la política euromediterránea no se limita a la liberalización del comercio, sino que engloba otros valores fundamentales para la Unión.

- 120 El demandante añade que el Consejo ni siquiera ha realizado un estudio de impacto anterior a la celebración del acuerdo. Según éste, si bien ese tipo de estudio es facultativo, en las circunstancias del presente asunto se vuelve obligatorio. Por lo tanto, esto revela, en su opinión, que el Consejo no se preocupa ni por el Sáhara Occidental ni por la «legalidad internacional».
- 121 Es preciso señalar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate. Ésta debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el juez de la Unión pueda ejercer su control. Sin embargo, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, Rec, EU:C:2006:521, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 122 Asimismo, cuando se trata, como en el presente asunto, de un acto destinado a una aplicación general, la motivación puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar (sentencias de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo, C-301/97, Rec, EU:C:2001:621, apartado 189, y España/Consejo, citada en el apartado 121 *supra*, EU:C:2006:521, apartado 59).
- 123 Habida cuenta de esta jurisprudencia, es necesario concluir que la Decisión impugnada está suficientemente motivada en Derecho. Por una parte, menciona la situación de conjunto que condujo a su adopción, a saber, la existencia del Acuerdo de Asociación con Marruecos, que prevé, en su artículo 16, la aplicación progresiva de una mayor liberalización de sus intercambios comerciales de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca (considerando 1 de la Decisión impugnada), así como el Plan de acción de la Política Europea de Vecindad adoptado por el Consejo de Asociación UE-Marruecos en julio de 2005, que incluye una disposición específica a fin de alcanzar una mayor liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca (considerando 2 de la Decisión impugnada). Por otra parte, ésta indica los objetivos generales que se propone alcanzar, a saber, una mayor liberalización de los intercambios comerciales de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, entre la Unión y el Reino de Marruecos.
- 124 En lo referente a los argumentos del Frente Polisario de que el Consejo no se preocupa en absoluto por el Sáhara Occidental, no ha realizado un estudio de impacto anterior a la celebración del acuerdo contemplado por la Decisión impugnada y, si hubiera examinado la cuestión de la aplicabilidad al territorio del Sáhara Occidental del acuerdo contemplado por la Decisión impugnada, habría renunciado a su celebración, es preciso constatar que no tienen relación con la supuesta vulneración de la obligación de motivación.
- 125 En realidad, mediante estos argumentos, el Frente Polisario reprocha al Consejo que, antes de adoptar la Decisión impugnada, no hubiera examinado los elementos pertinentes del caso de autos. Para poder analizar estos argumentos, en primer lugar se debe determinar si el Consejo podía aprobar la celebración de un acuerdo con el Reino de Marruecos que también se aplique en el territorio de Sáhara Occidental y, en su caso, bajo qué condiciones.

126 Por consiguiente, estos argumentos se examinarán en los apartados 223 y siguientes posteriores, junto con los otros argumentos del demandante relacionados con la aplicación y el respeto de su facultad de apreciación por parte de las instituciones de la Unión.

127 Sujeto al examen de dichos argumentos, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo

128 El Frente Polisario alega que la Decisión impugnada «es nula por existencia de un vicio sustancial de forma», toda vez que el Consejo no le consultó con anterioridad a la celebración del acuerdo contemplado por dicha Decisión, a pesar de que es el único «legítimo representante del pueblo saharauí».

129 El Frente Polisario considera que la obligación del Consejo de consultarle se deriva del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el mismo contexto invoca el artículo 220 TFUE, apartado 1, que establece lo siguiente:

«La Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

La Unión mantendrá también relaciones apropiadas con otras organizaciones internacionales.»

130 Por último, el demandante invoca una «obligación de consulta de origen internacional» que, en su opinión, el Consejo tenía respecto de este último.

131 El Consejo y la Comisión refutan la argumentación del demandante, alegando en particular que el principio de contradicción no se aplica a los procedimientos de carácter normativo.

132 En efecto, cabe recordar que, si bien el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales establece que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales establece que este derecho incluye concretamente el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. De este modo, el tenor literal de esta disposición sólo se refiere a las medidas individuales.

133 Asimismo, el Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que la jurisprudencia relativa al derecho a ser oído no puede ampliarse al contexto de un procedimiento legislativo que conduzca a la adopción de medidas de carácter legislativo o de alcance general que impliquen una decisión de política económica y se apliquen a la generalidad de los operadores afectados (sentencias de 11 de diciembre de 1996, Atlanta y otros/Comunidad Europea, T-521/93, Rec, EU:T:1996:184, apartado 70; de 11 de septiembre de 2002, Alpharma/Consejo, T-70/99, Rec, EU:T:2002:210, apartado 388, y de 11 de julio de 2007, Sison/Consejo, T-47/03, EU:T:2007:207, apartado 144).

134 La circunstancia de que el interesado esté afectado directa e individualmente por la medida normativa o de alcance general de que se trate no puede modificar esta conclusión (véase la sentencia Alpharma/Consejo, citada en el apartado 133 *supra*, EU:T:2002:210, apartado 388 y jurisprudencia citada).

135 Es cierto que, en el caso de actos de alcance general que establezcan medidas restrictivas en el marco de la política exterior y de seguridad común contra personas físicas o entidades, el Tribunal ha declarado que la garantía del derecho de defensa era, en principio, plenamente aplicable y que el

interesado tenía el derecho de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre las pruebas de cargo (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de diciembre de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo*, T-228/02, Rec, EU:T:2006:384, apartados 91 a 108, y *Sison/Consejo*, citada en el apartado 133 *supra*, EU:T:2007:207, apartados 139 a 155).

- 136 Sin embargo, esta consideración está motivada por el hecho de que tales actos imponen medidas restrictivas económicas y financieras a las personas o entidades específicamente contempladas en ellas (sentencias *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo*, citada en el apartado 135 *supra*, EU:T:2006:384, apartado 98, y *Sison/Consejo*, citada en el apartado 133 *supra*, EU:T:2007:207, apartado 146). Por lo tanto esta jurisprudencia no es trasladable al presente asunto.
- 137 De ello se deduce que, dado que la Decisión impugnada fue adoptada a resultas de un procedimiento legislativo especial para aprobar la celebración de un acuerdo de alcance y aplicación generales, el Consejo no estaba obligado a consultar al Frente Polisario con carácter previo a su adopción, contrariamente a lo que alega éste.
- 138 Por lo demás, tampoco del Derecho internacional se deriva ninguna obligación de consultar al Frente Polisario antes de la adopción de la Decisión impugnada. A este respecto, cabe señalar que el demandante no ha aportado ninguna aclaración sobre el origen y el alcance de la «obligación de consulta de origen internacional» que invoca y a la que alude vagamente en sus escritos.
- 139 Por tanto, procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre los otros motivos

- 140 Los motivos tercero a undécimo del Frente Polisario se refieren todos a la legalidad interna de la Decisión impugnada. Tal como ya se ha señalado en el apartado 117 anterior, el Frente Polisario alega, en esencia, que, en la medida en que aprueba la celebración de un acuerdo con el Reino de Marruecos que también se aplica en la parte del Sáhara Occidental controlada por este último, a pesar de la falta de reconocimiento internacional de las pretensiones marroquíes sobre dicho territorio, el Consejo ha viciado la Decisión impugnada de ilegalidad. El demandante considera que esta ilegalidad se deriva de la vulneración tanto del Derecho de la Unión, por las razones alegadas en el marco de los motivos tercero a octavo, como del Derecho internacional, por las razones alegadas en el marco de los motivos noveno a undécimo.
- 141 Por tanto, procede examinar si la Unión puede celebrar con Estados terceros acuerdos como el aprobado mediante la Decisión impugnada, que también pueden aplicarse en un territorio en disputa y, en su caso, bajo qué condiciones.

Sobre la existencia de una prohibición absoluta de celebración de acuerdos susceptibles de aplicarse en un territorio en disputa

- 142 En primer lugar, se debe determinar si los motivos y alegaciones invocados por el Frente Polisario permiten concluir que al Consejo le está prohibido de forma absoluta aprobar la celebración de acuerdos con Estados terceros susceptibles de aplicarse en territorios en disputa.

– Sobre el tercer motivo

- 143 En el marco de su tercer motivo, el demandante hace referencia a las disposiciones y a la jurisprudencia relativas al respeto de los derechos fundamentales por parte de la Unión para alegar que, al decidir «publicar un acuerdo que vulnera el derecho a la libre determinación del pueblo saharauí, y que tiene como efecto inmediato fomentar la política de anexión llevada a cabo por

Marruecos, la Potencia ocupante, el Consejo vulnera los principios de libertad, seguridad y justicia, dando la espalda al respeto de los derechos fundamentales y de los sistemas jurídicos de los Estados miembros».

- 144 Según el Frente Polisario, «existe vulneración de la libertad, dado que la libertad de un pueblo se ve ignorada, y aún peor, combatida por esta Decisión, que fomenta la dominación económica y conduce a la modificación de las estructuras poblacionales para dificultar aún más la perspectiva del referéndum de autodeterminación». El Frente Polisario invoca también un «perjuicio a la seguridad y la seguridad jurídica», haciendo referencia a las supuestas violaciones de los «derechos individuales» del «pueblo saharauí» por «un régimen anexionista» así como la falta de validez, según éste, de los certificados de origen que serán emitidos por las autoridades marroquíes para la exportación de los productos procedentes del Sáhara Occidental. Finalmente, invoca la «vulneración de las libertades, ya sea la libertad colectiva del pueblo saharauí [...] o por la falta de respeto de la propiedad, la libertad de circulación, la libertad de expresión, el derecho de defensa y el principio de dignidad».
- 145 Procede señalar que es cierto que, tal como recuerda el Frente Polisario, el artículo 6 TUE establece que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales, mientras que, de conformidad con el artículo 67 TFUE, la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas jurídicos de los Estados miembros.
- 146 Sin embargo, ni de dichas disposiciones ni de las de la Carta de los Derechos Fundamentales se desprende una prohibición absoluta de que la Unión celebre acuerdos con un Estado tercero en lo referente a intercambios económicos en materia de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, que sean susceptibles de aplicarse también a un territorio controlado por ese Estado tercero sin que su soberanía sobre dicho territorio sea reconocida internacionalmente.
- 147 La cuestión de bajo qué condiciones puede celebrarse un acuerdo de este tipo sin incumplir la obligación de la Unión de reconocer los derechos fundamentales se examinará, junto a las otras alegaciones del demandante referentes a la aplicación y el cumplimiento por parte de las instituciones de la Unión de su facultad de apreciación, en los apartados 223 y siguientes posteriores.
- 148 Sin perjuicio de dicho examen, procede desestimar el tercer motivo, en la medida en que acusa al Consejo de incumplir una supuesta prohibición absoluta de celebración de acuerdos como el impugnado en el presente asunto.

– Sobre el cuarto motivo

- 149 Mediante su cuarto motivo, el Frente Polisario alega que la Decisión impugnada debe ser anulada, puesto que es contraria al principio de coherencia de las políticas de la Unión establecido por el artículo 7 TFUE, según el cual «[l]a Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos». Según éste, la Decisión impugnada «avala una soberanía de hecho del [Reino de] Marruecos en el territorio de Sáhara Occidental» y «proporciona un respaldo político y económico al [Reino de] Marruecos, que infringe el Derecho de la ONU y vulnera el principio de soberanía», aunque ningún Estado europeo ha reconocido la soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental y la Unión ha sido aceptada como miembro observador de la ONU.
- 150 Por consiguiente, el Frente Polisario considera que el «principio de coherencia» prohíbe a la Unión adoptar actos que tengan como efecto directo la vulneración del derecho a la libre determinación, aun cuando los Estados miembros respeten este derecho al negarse a reconocer la soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental.

- 151 Por último, el Frente Polisario alega que «existe otra incoherencia manifiesta». Según éste, la Unión «no puede sancionar determinadas vulneraciones de los derechos, como lo hizo por ejemplo para Siria, y avalar otras, sobre todo cuando se trata de normas de *ius cogens*».
- 152 En la réplica, el Frente Polisario invoca una «tercera incoherencia por parte de la Unión». Sostiene que el servicio de ayuda humanitaria de la Comisión concede ayudas sustanciales a los refugiados saharauis instalados en campos (véase el apartado 16 anterior), mientras que, al mismo tiempo, el Consejo, con la adopción de la Decisión impugnada, «contribuye a reforzar el dominio del [Reino de] Marruecos sobre el Sáhara Occidental, e, *in fine*, a fabricar refugiados saharauis».
- 153 Cabe observar que el artículo 7 TUE no puede servir de apoyo a las alegaciones del Frente Polisario. Las diversas políticas de la Unión corresponden a diferentes disposiciones de los Tratados constitutivos y de los actos adoptados en aplicación de dichas disposiciones. La supuesta «incoherencia» de un acto con la política de la Unión en un ámbito determinado implica necesariamente que el acto en cuestión sea contrario a una disposición, una norma o un principio que rijan dicha política. La demostración de este simple hecho es suficiente para suponer la anulación del acto en cuestión, sin que sea necesario invocar el artículo 7 TUE.
- 154 En el presente asunto, para alegar la vulneración del principio de coherencia, el Frente Polisario parte de la premisa de que la aprobación del acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos en cuestión mediante la Decisión impugnada «avala» la «soberanía» de este último sobre el Sáhara Occidental. Sin embargo, esta premisa es errónea: en el acuerdo en cuestión no figura ninguna cláusula que tenga tal efecto y el mero hecho de que la Unión admita la aplicación de los términos del acuerdo por el Reino de Marruecos respecto de los productos agrícolas o de la pesca exportados a la Unión desde la parte del territorio del Sáhara Occidental que éste controla, o a los productos que son importados a este territorio, no equivale a un reconocimiento de la soberanía marroquí sobre dicho territorio.
- 155 En lo referente a la alegación de que la Unión vulnera el «Derecho de la ONU» o el *ius cogens*, ésta no guarda ninguna relación con la vulneración alegada del artículo 7 TFUE. No hace sino reiterar las alegaciones presentadas en apoyo del décimo motivo, que se examinará más abajo.
- 156 La alegación basada en la adopción por la Unión de medidas restrictivas respecto de la situación en otros países tampoco basta para demostrar la supuesta «incoherencia» de la política de la Unión. Cabe señalar que, como se desprende en particular de la jurisprudencia relativa a las medidas restrictivas adoptadas respecto de la situación en Siria, el Consejo dispone de una facultad discrecional de apreciación en la materia (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2013, Makhoul/Consejo, T-383/11, Rec, EU:T:2013:431, apartado 63). Por tanto, no se le puede reprochar una incoherencia por el hecho de que haya adoptado medidas restrictivas respecto de la situación en un país y no en otro.
- 157 Finalmente, por lo que respecta a la «tercera incoherencia» invocada por el Frente Polisario en la réplica, se debe constatar que el hecho de que la Unión dé asistencia a los refugiados saharauis instalados en campos al mismo tiempo que celebra, con el Reino de Marruecos, acuerdos como el aprobado mediante la Decisión impugnada, lejos de constituir una incoherencia en su política, demuestra, muy al contrario, que no desea tomar partido en el conflicto que enfrenta al demandante con el Reino de Marruecos, al mismo tiempo que apoya los esfuerzos de la ONU con miras a alcanzar una solución justa y duradera de este conflicto mediante negociaciones.
- 158 Por consiguiente, procede desestimar el cuarto motivo.

– Sobre el quinto motivo

159 En apoyo de su quinto motivo, el Frente Polisario invoca el artículo 2 TUE, el artículo 3 TUE, apartado 5, y el artículo 21 TUE así como el artículo 205 TFUE. Alega que la Decisión impugnada es contraria a los valores fundamentales de la Unión que rigen su acción exterior. En su opinión, al aprobar la celebración del acuerdo contemplado por la Decisión impugnada, el Consejo «vulnera las resoluciones de la ONU y el acuerdo entre el [Reino de] Marruecos y el Frente Polisario para la organización del referéndum de autodeterminación, al favorecer la política ilícita de anexión del [Reino de] Marruecos». Éste considera que «bastaba con congelar el acuerdo», dado que el Consejo «[sabía] perfectamente que el desarrollo económico del [Reino de] Marruecos en el territorio de Sáhara Occidental [tenía] por objeto modificar las estructuras sociales y pervertir la misma idea del referéndum».

160 A tenor del artículo 2 TUE:

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

161 El artículo 3 TUE, apartado 5, establece lo siguiente:

«En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.»

162 El artículo 21 TUE, que pertenece al título V, capítulo 1, de dicho Tratado, tiene el siguiente tenor literal:

«1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;

- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;

[...]

3. [...]

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.»

¹⁶³ Por último, el artículo 205 TFUE, que pertenece a la quinta parte del Tratado, titulada «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión», establece que «[l]a acción de la Unión en la escena internacional, en virtud de la presente parte, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1 del título V del Tratado [UE]».

¹⁶⁴ Según la jurisprudencia, las instituciones de la Unión gozan, en el ámbito de las relaciones económicas exteriores, en el que se enmarca el acuerdo contemplado por la Decisión impugnada, de una amplia facultad de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de julio de 1995, *Odigitria/Consejo y Comisión*, T-572/93, Rec, EU:T:1995:131, apartado 38).

¹⁶⁵ Por consiguiente, no se puede admitir que se desprenda de los «valores en los que se fundamenta la Unión» o de las disposiciones invocadas por el Frente Polisario en el marco del presente motivo que la celebración por parte del Consejo de un acuerdo con un Estado tercero que pueda ser aplicado en un territorio en disputa esté prohibida en todos los supuestos.

¹⁶⁶ Por lo demás, la cuestión del ejercicio por parte del Consejo de la amplia facultad de apreciación que le reconoce la jurisprudencia citada en el apartado 164 anterior, y de los elementos pertinentes que se deben tener en cuenta en este contexto, se examinará más abajo (véanse los apartados 223 y siguientes posteriores).

¹⁶⁷ Procede desestimar el quinto motivo, sin perjuicio de dicho examen.

– Sobre el sexto motivo

¹⁶⁸ En el marco del sexto motivo, el demandante alega que la Decisión impugnada es contraria al objetivo de desarrollo sostenible «dado que permite a la Potencia ocupante ampliar la explotación de los recursos naturales de un pueblo autónomo». En este sentido hace referencia al artículo 11 TFUE, con arreglo al cual «[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición

y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». Invoca asimismo diversos textos de la ONU y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

- 169 El demandante añade que el Reino de Marruecos «lleva a cabo una política de anexión, gestionando los asuntos del Sáhara Occidental a través de su Ministerio del Interior y negándose [...] a rendir cuentas de su administración ante la ONU». El Frente Polisario deduce de ello que la Decisión impugnada «no sólo [...] priva al pueblo saharauí del derecho a su desarrollo, sino que fomenta una política de expolio económico que tiene como principal objetivo destruir la sociedad saharauí».
- 170 En la réplica, el Frente Polisario añade que «grandes sociedades, controladas por Marruecos, realizan una explotación de los recursos [del Sáhara Occidental] cuyo objetivo explícito es el saqueo del pueblo saharauí, para fortalecer la economía de Marruecos y reafirmar en la práctica la anexión marroquí».
- 171 En este punto, basta con señalar que ni de las alegaciones antes mencionadas ni de las disposiciones que invoca se desprende una prohibición absoluta de que el Consejo pueda celebrar acuerdos con Estados terceros que sean susceptibles de aplicación en territorios en disputa.
- 172 Por tanto, debe desestimarse este motivo, en la medida en que ha de interpretarse en el sentido de que invoca la vulneración de esta prohibición. Por lo demás, es necesaria la argumentación del Frente Polisario en el marco del análisis de la cuestión del ejercicio por parte del Consejo de su facultad de apreciación (véanse los apartados 223 y siguientes posteriores).

– Sobre el séptimo motivo

- 173 El séptimo motivo se basa, según el título dado por el demandante, en «el hecho de que la Decisión [impugnada] es contraria a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión en el ámbito de la cooperación y el desarrollo». El demandante hace referencia al artículo 208 TFUE, apartado 2, según el cual «[l]a Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco [de la ONU] y de otras organizaciones internacionales competentes». También invoca el artículo 220 TFUE (véase el apartado 129 anterior).
- 174 Concretamente, el Frente Polisario señala que «[l]a formulación de [l] artículo [208 TFUE, apartado 2], que utiliza el término “acordados”, permite fundamentar la oponibilidad a la Unión [...] de los compromisos y objetivos que figuran en las resoluciones de la [ONU], incluyendo la Declaración del Milenio y las resoluciones en cuya elaboración haya participado la [Unión]».
- 175 Es preciso poner de manifiesto que la alegación del demandante, tal como se ha expuesto en el apartado anterior, no permite en absoluto entender lo que reprocha al Consejo y por qué motivo considera que la Decisión impugnada es contraria «a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión» o a los textos de la ONU, incluyendo la Declaración del Milenio. Por tanto, debe declararse la inadmisibilidad del presente motivo.

– Sobre el octavo motivo

- 176 El octavo motivo se basa en la vulneración del principio de la protección de la confianza legítima. Tras repasar la jurisprudencia en la materia, el Frente Polisario alega que tenía razones fundadas y legítimas para creer que la Unión y sus instituciones respetarían el Derecho internacional.
- 177 Como recuerda el propio demandante, se desprende de reiterada jurisprudencia que el derecho a invocar la protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración de la Unión le hizo concebir esperanzas fundadas al darle garantías precisas. Constituyen garantías de esa índole, cualquiera que sea la forma

en que le hayan sido comunicados, los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanan de fuentes autorizadas y fiables. Sin embargo, nadie puede alegar la vulneración de dicho principio si la Administración no le dio garantías concretas (véase la sentencia de 19 de noviembre de 2009, *Denka International/Comisión*, T-334/07, Rec, EU:T:2009:453, apartado 148 y jurisprudencia citada).

178 En el presente caso, es preciso constatar que el demandante no invoca ninguna garantía concreta que le hubiera dado la Administración de la Unión en cuanto a su comportamiento en la materia, de modo que el presente motivo, basado en la vulneración del principio de la protección de la confianza legítima, no puede prosperar. La alegación de que, en esencia, la Decisión impugnada infringe el Derecho internacional debe examinarse en el marco del análisis del undécimo motivo basado, precisamente, en la infracción del Derecho internacional.

– Consideraciones preliminares relativas a la incidencia del Derecho internacional

179 En la medida en que el Frente Polisario invoca tanto una infracción de diversos acuerdos internacionales celebrados por la Unión (noveno motivo) como la vulneración del «Derecho internacional general» (décimo motivo), las siguientes consideraciones son pertinentes para la apreciación de la legalidad de un acto de la Unión con arreglo al Derecho internacional.

180 Como se desprende del artículo 3 TUE, apartado 5, la Unión contribuye al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional. Por consiguiente, cuando adopta un acto, está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho consuetudinario internacional que vincula a las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, Rec, EU:C:2011:864, apartado 101 y jurisprudencia citada).

181 Asimismo, con arreglo a los principios del Derecho internacional, las instituciones de la Unión, competentes para negociar y concluir un acuerdo internacional, pueden concertar con los terceros Estados interesados los efectos que las disposiciones de este acuerdo deben surtir en el ordenamiento jurídico interno de las Partes contratantes. Sólo cuando dicha cuestión no haya sido regulada en el acuerdo, corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes de la Unión dirimir esta cuestión, al igual que cualquier otra cuestión de interpretación referida a la aplicación del acuerdo en la Unión (véase la sentencia *Air Transport Association of America y otros*, citada en el apartado 180 *supra*, EU:C:2011:864, apartado 49 y jurisprudencia citada).

182 Debe recordarse también que, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, cuando la Unión celebra acuerdos internacionales, las instituciones de la Unión están vinculadas por tales acuerdos y, en consecuencia, éstos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión. De ello se deduce que la validez de un acto de la Unión puede verse afectada por su incompatibilidad con tales reglas del Derecho internacional (véase la sentencia *Air Transport Association of America y otros*, citada en el apartado 180 *supra*, EU:C:2011:864, apartados 50 y 51 y jurisprudencia citada).

183 Sin embargo, en primer lugar, el Tribunal de Justicia también ha declarado que la Unión debía estar vinculada por dichas normas (véase la sentencia *Air Transport Association of America y otros*, citada en el apartado 180 *supra*, EU:C:2011:864, apartado 52 y jurisprudencia citada).

184 En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha considerado que un órgano jurisdiccional de la Unión sólo podía examinar la validez de un acto del Derecho de la Unión en relación con un tratado internacional si la naturaleza y la estructura de éste no se oponían a ello (véase la sentencia *Air Transport Association of America y otros*, citada en el apartado 180 *supra*, EU:C:2011:864, apartado 53 y jurisprudencia citada).

185 Finalmente, cuando la naturaleza y la estructura del tratado de que se trata permiten un control de la validez del acto del Derecho de la Unión en relación con las disposiciones de dicho tratado, es preciso además que las disposiciones de éste invocadas para examinar la validez del acto del Derecho de la Unión sean, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas. Tal requisito se cumple cuando la disposición invocada 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 la sentencia *Air Transport Association of America y otros*, citada en el apartado 180 *supra*, EU:C:2011:864, apartados 54 y 55 y jurisprudencia citada).

186 Las consideraciones precedentes se deben tener en cuenta a los efectos del examen que se llevará a cabo a continuación, de los motivos noveno a undécimo.

– Sobre el noveno motivo

187 En el marco del noveno motivo, el demandante alega que la Decisión impugnada debe ser anulada, «puesto que es contraria a diversos acuerdos internacionales que vinculan a la Unión».

188 En primer lugar, el demandante invoca el Acuerdo de Asociación con Marruecos y, en particular, su preámbulo, que se refiere al respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y su artículo 2, con arreglo al cual el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales inspira las políticas interiores y exteriores de la Unión y del Reino de Marruecos y constituye un elemento esencial de dicho Acuerdo.

189 Según el demandante, la Decisión impugnada es contraria a dichos principios, puesto que ésta «vulnera el derecho a la libre determinación y los derechos que derivan de éste, en particular, la soberanía sobre los recursos naturales y la primacía de los intereses de los habitantes del Sáhara Occidental». El demandante añade que «el [Reino de] Marruecos vulnera el derecho a la libre determinación, que es la *conditio sine qua non* del respeto de los derechos humanos y de las libertades políticas y económicas» y se refiere, de nuevo, a la «política anexionista del [Reino de] Marruecos» que «pretende impedir la organización del referéndum de autodeterminación».

190 En segundo lugar, el demandante invoca la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (en lo sucesivo, «Convención de Montego Bay»), que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994 y fue aprobada en nombre de la Unión mediante la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención (DO L 179, p. 1). Éste alega que, con arreglo a las disposiciones de la Convención de Montego Bay, el pueblo del Sáhara Occidental tiene derechos soberanos sobre las aguas adyacentes a la costa del Sáhara Occidental. Afirma que, en su calidad de «Potencia ocupante», el Reino de Marruecos debe ejercer los derechos del pueblo del Sáhara Occidental en el marco del respeto del principio de la primacía de los intereses de este último. Sin embargo, Marruecos vulnera de manera sistemática dichas normas y utiliza su control del mar para mantener su presencia en el Sáhara Occidental. En cuanto al Consejo, el demandante considera que mediante la Decisión impugnada ha violado «dichas disposiciones» puesto que, al «aumentar la liberalización del comercio en materia de pesca con Marruecos, [éste] respalda a Marruecos, que ejerce derechos sobre esta parte del mar de forma indebida». El demandante añade que el Reino de Marruecos «realiza una explotación de dichas aguas en su exclusivo interés, en busca de un beneficio inmediato y para crear un contexto económico que dificulte la celebración de un referéndum de autodeterminación».

191 En tercer lugar, el demandante invoca la vulneración del «criterio de origen» que se deriva, en su opinión, de la Convención de Montego Bay, del Acuerdo de Asociación con Marruecos y de su protocolo nº 4, del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el

Reino de Marruecos, aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CE) n° 764/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006 (DO L 141, p. 1), y del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, rubricado en Bruselas el 13 de noviembre de 1995 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 95/540/CE del Consejo, de 7 de diciembre de 1995 (DO L 306, p. 1).

- 192 Según el demandante, «[p]ara determinar el ámbito de aplicación de los diversos acuerdos que vinculan a la [Unión] y sus Estados miembros al [Reino de] Marruecos, la Convención [de Montego Bay] constituye la referencia pertinente y define sin la menor ambigüedad que dicho ámbito de aplicación es el territorio del [Reino de] Marruecos».
- 193 Independientemente incluso de la cuestión de si, con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 184 a 185 anteriores, los diversos acuerdos y convenciones mencionados por el demandante pueden ser tomados en consideración para el examen de la validez de un acto de la Unión, procede constatar que, salvo la Convención de Montego Bay, los demás acuerdos invocados por el demandante son acuerdos celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos, esto es, las mismas partes que celebraron el acuerdo aprobado mediante la Decisión impugnada. En efecto, uno de dichos acuerdos es el Acuerdo de Asociación con Marruecos que el acuerdo objeto de la Decisión impugnada pretende precisamente modificar.
- 194 En estas circunstancias, incluso suponiendo que determinadas cláusulas del acuerdo cuya celebración fue aprobada mediante la Decisión impugnada estén en contradicción con las cláusulas de los acuerdos anteriores celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos e invocados por el demandante, esto no constituiría ninguna ilegalidad, dado que la Unión y el Reino de Marruecos son libres, en todo momento, de modificar los acuerdos concluidos entre ellos mediante un nuevo acuerdo, como aquel del que trata la Decisión impugnada.
- 195 Por lo que se refiere a la Convención de Montego Bay, procede observar que, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, la naturaleza y el sistema de dicha Convención se oponen a que los órganos jurisdiccionales de la Unión puedan apreciar la validez de un acto de la Unión en relación con ésta (sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, Rec, EU:C:2008:312, apartado 65).
- 196 Sin embargo, el demandante invoca esta Convención para alegar, en esencia, que los productos de la pesca procedentes de las aguas adyacentes a la costa del Sáhara Occidental forman parte de los recursos naturales de este último.
- 197 A este respecto, ya se ha señalado que el acuerdo cuya celebración fue aprobada mediante la Decisión impugnada se aplica igualmente al Sáhara Occidental y a los productos que provengan de dicho territorio y de sus recursos naturales, sean cuales sean estos recursos e independientemente de si estos deben o no ser determinados con arreglo a la Convención de Montego Bay.
- 198 Sin embargo, nada en las alegaciones invocadas por el demandante en el marco del presente motivo demuestra que la celebración por parte del Consejo de un acuerdo con un Estado tercero relativo a un territorio en disputa esté prohibida en todos los supuestos.
- 199 Por tanto, en la medida en que el presente motivo debe interpretarse en el sentido de que se alega la violación de tal prohibición absoluta, debe desestimarse. Si las alegaciones del demandante, o algunas de éstas, deben interpretarse en el sentido de que se alega un error manifiesto de apreciación del Consejo, basta recordar que la cuestión del ejercicio por parte del Consejo de la facultad de apreciación de la que dispone en la materia será examinada en los apartados 223 y siguientes posteriores.

– Sobre el décimo motivo

- 200 Mediante su décimo motivo, el Frente Polisario alega que la Decisión impugnada debe anularse, dado que es contraria al derecho a la libre determinación, que es una norma imperativa de Derecho internacional, así como a los derechos que derivan de él. Alega que la Decisión impugnada respalda al Reino de Marruecos en su política de ocupación y de «colonización económica» del Sáhara Occidental.
- 201 El Frente Polisario también alega que la Decisión impugnada genera obligaciones a las que no ha prestado su consentimiento, en vulneración del efecto relativo de los Tratados. Añade que la Unión debe respetar el «Derecho internacional humanitario» en el que se enmarcan, en su opinión, las disposiciones del Reglamento adjunto a la Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, firmada en La Haya el 18 de octubre de 1907, del Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, firmado en Ginebra el 12 de agosto de 1949, y del Tratado por el que se instituye el Tribunal Penal Internacional, firmado en Roma el 17 de julio de 1998. Alega que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo «permite al Reino de Marruecos consolidar su política de colonización del Sáhara Occidental, a partir de su aspecto económico».
- 202 Procede constatar, ante todo, que nada en la Decisión impugnada o en el acuerdo cuya celebración fue aprobada mediante ésta implica el reconocimiento por parte de la Unión de las reivindicaciones marroquíes sobre el Sáhara Occidental. El mero hecho de que el acuerdo en cuestión se aplique también a los productos exportados desde, o importados a, la parte del Sáhara Occidental controlada por el Reino de Marruecos no equivale a tal reconocimiento.
- 203 En lo que atañe a la alegación basada en el efecto relativo de los Tratados, contrariamente a lo que alega el Frente Polisario, el acuerdo objeto de la Decisión impugnada, si bien le afecta directa e individualmente, no implica ningún compromiso por su parte, por cuanto que dicho acuerdo se aplica sólo a la parte del Sáhara Occidental bajo control marroquí y durante el tiempo en que persista dicho control. Si el Frente Polisario ampliara su control a la totalidad del territorio del Sáhara Occidental, en su caso tras el referéndum de autodeterminación previsto, está claro que no estaría vinculado por las disposiciones del acuerdo en cuestión, celebrado entre el Reino de Marruecos y la Unión.
- 204 Por lo que se refiere a la alegación basada en la vulneración del Derecho humanitario, procede señalar que la argumentación del demandante es sumaria y no permite comprender cómo, y en qué sentido, la celebración del acuerdo contemplado por la Decisión impugnada vulnera este derecho.
- 205 En general, nada en las alegaciones o pruebas invocados por el demandante demuestra la existencia de una norma de Derecho internacional consuetudinario que prohíba la celebración de un Tratado internacional susceptible de aplicarse a un territorio en disputa.
- 206 Se ha planteado esta cuestión a la Corte Internacional de Justicia, pero ésta no la dirimió, en su sentencia dictada en el asunto relativo a Timor Oriental (Portugal c. Australia, *C.I.J. Recueil* 1995, p. 90), debido a que, para resolverla, la Corte debía pronunciarse sobre la licitud del comportamiento de la República de Indonesia a falta de consentimiento de dicho Estado (sentencia Portugal c. Australia, antes citada, apartado 35).
- 207 El demandante también ha aportado un escrito fechado el 29 de enero de 2002, dirigido al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de la Oficina de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico de la ONU, en respuesta a una petición de los miembros del Consejo de Seguridad de comunicarle su opinión sobre la legalidad de las decisiones que habrían tomado las autoridades marroquíes relativas a la oferta y firma de contratos de prospección de los recursos minerales del Sáhara Occidental celebrados con sociedades extranjeras.

208 En dicho escrito, el Asesor Jurídico de la ONU repasa las normas de Derecho internacional, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y la práctica de los Estados en la materia. En particular señala lo siguiente en el punto 24 de su escrito:

«Aunque limitada, la práctica reciente de los Estados es ilustrativa de una *opinio iuris* tanto de las Potencias [que ejercen la administración de un territorio], como de terceros Estados: cuando las actividades de explotación de recursos redundan en beneficio de los pueblos de los Territorios no autónomos y se realizan en su nombre o en consulta con sus representantes, se consideran compatibles con las obligaciones que incumben a la Potencia [que ejerce dicha administración] en virtud de la [Carta de las Naciones Unidas], así como conformes a las resoluciones de la Asamblea General y al principio consagrado de “soberanía permanente sobre los recursos naturales”.»

209 Sobre esta base, dio la siguiente respuesta a la pregunta que se le había planteado:

«Los contratos concretos a los que se refiere la solicitud del Consejo de Seguridad no son ilegales en sí mismos, aunque las actividades de exploración y explotación, de seguir llevándose a cabo sin atender a los intereses y deseos del pueblo del Sáhara Occidental, infringirían los principios jurídicos internacionales aplicables a las actividades relacionadas con los recursos minerales en los Territorios no autónomos.» (punto 25 de su escrito)

210 De ello se deduce que el Asesor Jurídico de la ONU tampoco ha considerado que la celebración de un acuerdo internacional susceptible de ser aplicado en un territorio en disputa esté absolutamente prohibido por el Derecho internacional.

211 Por consiguiente, en la medida en que el presente motivo debe interpretarse en el sentido de que se alega la infracción, por parte del Consejo, de una norma del «Derecho internacional general» de la que se deriva una prohibición absoluta de celebrar acuerdos internacionales susceptibles de aplicarse en un territorio en disputa, debe desestimarse. En la medida en que las alegaciones formuladas por el demandante en el marco del presente motivo se refieren al ejercicio, por parte del Consejo, de la facultad de apreciación de la que dispone, serán examinados en los apartados 223 y siguientes posteriores.

– Sobre el undécimo motivo

212 En el marco de su undécimo y último motivo, el demandante invoca diversas disposiciones del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales por hechos internacionalmente ilícitos, tal como fue adoptado en 2011 por la Comisión de Derecho internacional de la ONU, para argumentar que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo hace que la Unión incurra en una responsabilidad internacional por un hecho internacionalmente ilícito.

213 Sin embargo, este motivo no aporta nada nuevo respecto de las alegaciones del demandante. Cabe recordar que el presente recurso es un recurso de anulación y no un recurso de indemnización. La cuestión no es si la Unión ha incurrido en responsabilidad extracontractual debido a la adopción de la Decisión impugnada, lo que presupone que esta última esté viciada de ilegalidad. La cuestión es, precisamente, si la Decisión impugnada está viciada de ilegalidad. Pues bien, sobre este punto, el demandante no aporta ningún argumento nuevo, sino que se limita a reiterar las alegaciones según las cuales, en esencia, el Consejo vulneró el Derecho internacional al celebrar en nombre de la Unión el acuerdo aprobado mediante la Decisión impugnada.

214 Por tanto, este motivo debe desestimarse.

– Conclusión sobre la existencia o no de una prohibición absoluta de celebración de acuerdos internacionales aplicables en un territorio en disputa

- 215 Se desprende del conjunto de las consideraciones precedentes que nada en los motivos y argumentos del demandante permite concluir que esté absolutamente prohibido, por el Derecho de la Unión o por el Derecho internacional, celebrar con Estados terceros acuerdos que sean susceptibles de ser aplicados en un territorio en disputa.
- 216 La jurisprudencia del Tribunal General confirma también esta conclusión.
- 217 El Tribunal General conoció de la cuestión de la licitud de un acuerdo internacional, celebrado entre la Unión y otro Estado tercero y susceptible de aplicarse también en un territorio en disputa, en el asunto que dio lugar a la sentencia *Odigitria/Consejo y Comisión*, apartado 164 *supra* (EU:T:1995:131).
- 218 Esta sentencia se refería a un recurso de indemnización interpuesto por una sociedad propietaria de un barco de pesca que navegaba bajo pabellón griego y que había sido apresado por las autoridades de Guinea-Bissau debido a que pescaba sin licencia en la zona marítima de este Estado. Se demostró que el barco en cuestión disponía de una licencia de pesca expedida por las autoridades senegalesas, pero que pescaba en aguas reivindicadas tanto por la República de Senegal como por la República de Guinea-Bissau como parte de sus respectivas zonas marítimas. La Comunidad Económica Europea, tal como existía en la época, había celebrado acuerdos de pesca con estos dos Estados terceros referentes, en ambos casos, a la totalidad de sus zonas marítimas. La demandante en ese asunto solicitaba la reparación, por parte de la Comunidad, del perjuicio que alegaba haber sufrido debido al apresamiento de su barco y, en este contexto, invocaba la supuesta ilegalidad del hecho de haber omitido excluir del ámbito de aplicación de los acuerdos de pesca celebrados entre la Comunidad y cada uno de los dos Estados terceros en cuestión la zona objeto del conflicto entre estos (sentencia *Odigitria/Consejo y Comisión*, citada en el apartado 164 *supra*, EU:T:1995:131, apartados 1 a 13 y 25).
- 219 El Tribunal consideró que esta omisión no constituía ninguna ilegalidad. En esencia, concluyó que, en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de la que gozan las instituciones de la Unión en el ámbito de las relaciones económicas exteriores así como en el de la Política Agrícola Común (en la que se enmarca también la pesca), éstas habían podido decidir, sin cometer un error manifiesto de apreciación, que no procedía excluir la zona en cuestión de los acuerdos de pesca celebrados con los dos Estados antes mencionados, a pesar del conflicto existente entre ellos en cuanto a las aguas reivindicadas como parte de sus zonas marítimas (véase, en este sentido, la sentencia *Odigitria/Consejo y Comisión*, citada en el apartado 164 *supra*, EU:T:1995:131, apartado 38).
- 220 De este modo, de la sentencia en cuestión se deduce, *a contrario*, que la celebración, entre la Unión y un tercer Estado, de un acuerdo susceptible de ser aplicado en un territorio en disputa no es contraria en todos los supuestos al Derecho de la Unión o al Derecho internacional, que la Unión debe respetar.
- 221 En efecto, si ese fuera el caso, el Tribunal no habría podido referirse, en el apartado 38 de la sentencia *Odigitria/Consejo y Comisión*, citada en el apartado 164 *supra* (EU:T:1995:131), a una facultad de apreciación de las instituciones de la Unión, en lo referente a la cuestión de si procedía o no incluir la zona controvertida entre la República de Senegal y la República de Guinea-Bissau en el ámbito de aplicación de los acuerdos de pesca celebrados con estos dos Estados. Si tal inclusión fuera contraria, en todos los supuestos, al Derecho de la Unión o al Derecho internacional, que las instituciones de la Unión están obligadas a respetar, es evidente que éstas no dispondrían de ninguna facultad de apreciación respecto a esta cuestión.
- 222 Igualmente cabe recordar que tampoco se desprende ninguna prohibición absoluta de celebrar un acuerdo referente a un territorio en disputa de las consideraciones contenidas en el escrito del Asesor Jurídico de la ONU, mencionadas en los apartados 207 a 210 anteriores. En efecto, el Asesor Jurídico

de la ONU señaló, en esencia, que, solamente en el caso de que la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental se llevara a cabo «sin atender a los intereses y deseos del pueblo» de este territorio, ésta «infringiría [...] los principios jurídicos internacionales».

Sobre la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión y sobre los elementos que se deben tener en cuenta

- 223 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores y tal como se desprende de la jurisprudencia resumida en el apartado 164 anterior, debe concluirse que las instituciones de la Unión disponen de una amplia facultad de apreciación por lo que se refiere a si procede o no celebrar un acuerdo con un Estado tercero que se aplique a un territorio en disputa.
- 224 Reconocerles tal facultad se revela tanto más justificado cuanto que, tal como se desprende por lo demás del escrito del Asesor Jurídico de la ONU mencionado anteriormente, las normas y principios del Derecho internacional aplicables en la materia son complejas e imprecisas. De ello se deduce que el control judicial debe limitarse necesariamente a determinar si la institución competente de la Unión, en el presente asunto el Consejo, al aprobar la celebración de un acuerdo como el aprobado mediante la Decisión impugnada, incurrió en errores de apreciación manifiestos (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 1998, *Racke/Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, Rec, EU:C:1998:293, apartado 52).
- 225 No obstante lo anterior, en particular, en los casos en los que una institución de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación para comprobar si ha cometido un error manifiesto de apreciación, el juez de la Unión debe verificar si ésta examinó, detenidamente y con imparcialidad, todos los elementos relevantes del asunto de que se trate, elementos que deben respaldar las conclusiones extraídas de ellos (sentencias de 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München/Hauptzollamt München-Mitte*, C-269/90, Rec, EU:C:1991:438, apartado 14, y de 22 de diciembre de 2010, *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, C-77/09, Rec, EU:C:2010:803, apartado 57).
- 226 Ahora bien, tal como se ha señalado en el apartado 125 anterior, el Frente Polisario reprocha en esencia al Consejo, precisamente, que no examinara los elementos relevantes del asunto de que se trata con carácter previo a la adopción de la Decisión impugnada, especialmente en lo referente a la posible aplicación del acuerdo cuya celebración fue aprobada mediante la Decisión impugnada al Sáhara Occidental y a los productos exportados desde este territorio.
- 227 A este respecto, si bien es cierto que, como se ha señalado en el apartado 146 anterior, no se desprende de la Carta de los Derechos Fundamentales, invocada por el demandante en el marco de su tercer motivo, una prohibición absoluta de que la Unión celebre un acuerdo susceptible de aplicarse en un territorio en disputa, no es menos cierto que la protección de los derechos fundamentales de la población de tal territorio reviste una importancia particular y constituye, por consiguiente, una cuestión que el Consejo debe examinar antes de la aprobación de semejante acuerdo.
- 228 En particular, en lo referente a un acuerdo dirigido a facilitar, concretamente, la exportación a la Unión de diversos productos procedentes del territorio en cuestión, el Consejo debe examinar, detenidamente y con imparcialidad, todos los elementos relevantes para garantizar que las actividades de producción de los productos destinados a la exportación no se lleven a cabo en detrimento de la población del territorio en cuestión ni impliquen violaciones de sus derechos fundamentales incluyendo, en particular, los derechos a la dignidad humana, a la vida y a la integridad de la persona (artículos 1 a 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales), la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales), la libertad profesional (artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales), la libertad de empresa (artículo 16 de la Carta de los Derechos

- Fundamentales), el derecho a la propiedad (artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales), el derecho a las condiciones de trabajo justas y equitativas, la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo (artículos 31 y 32 de la Carta de los Derechos Fundamentales).
- 229 Las consideraciones del Asesor Jurídico de la ONU en cuanto a las obligaciones derivadas del Derecho internacional, como las que se resumen en los apartados 208 y 209 anteriores, conducen a la misma conclusión.
- 230 A este respecto, el Consejo alega que, «[p]or el hecho de haber celebrado un acuerdo con un país tercero[,] la Unión no se convierte ni puede convertirse en responsable de las eventuales acciones cometidas por este país, independientemente de si constituyen o no violaciones de los derechos fundamentales».
- 231 Esta tesis es correcta, pero ignora el hecho de que, si la Unión permite la exportación a sus Estados miembros de productos procedentes de ese otro país que han sido fabricados u obtenidos en condiciones que no respeten los derechos fundamentales de la población del territorio del que provienen, puede fomentar indirectamente tales violaciones o beneficiarse de ellas.
- 232 Esta consideración es tanto más importante en el caso de un territorio, como el Sáhara Occidental, que es administrado en la práctica por un Estado tercero, en el presente caso el Reino de Marruecos, a la vez que no está incluido en las fronteras internacionalmente reconocidas de dicho Estado tercero.
- 233 También se debe tener en cuenta el hecho de que el Reino de Marruecos no tiene ningún mandato, ya sea concedido por la ONU o por cualquier otra instancia internacional, para la administración de este territorio y está acreditado que no transmite a la ONU información relativa a dicho territorio prevista en el artículo 73, letra e), de la Carta de las Naciones Unidas.
- 234 Este artículo establece lo siguiente:
- «Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan:
- [...]
- e) a transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los Capítulos XII [relativo al Régimen Internacional de Administración Fiduciaria] y XIII [relativo al Consejo de Administración Fiduciaria].»
- 235 La falta de comunicación de la información prevista en el artículo 73, letra e), de la Carta de las Naciones Unidas por parte del Reino de Marruecos respecto del Sáhara Occidental puede hacer surgir como mínimo una duda en cuanto a si el Reino de Marruecos reconoce el principio de primacía de los intereses de los habitantes de dicho territorio y la obligación de promover en todo lo posible su bienestar, tal como se establece en dicha disposición. Además, se desprende de los autos y, en particular, del texto aportado por el demandante, en este caso un discurso pronunciado por el rey de Marruecos el 6 de noviembre de 2004, que el Reino de Marruecos considera que el Sáhara Occidental forma parte de su territorio.

- 236 El Consejo alegó que ninguna de las disposiciones de la Decisión impugnada o del acuerdo aprobado mediante ésta «[llevaba] a concluir que la explotación de los recursos del Sáhara Occidental se realice en detrimento de los habitantes de dicho territorio, ni impide al [Reino de] Marruecos garantizar que la explotación de los recursos naturales se lleve a cabo en beneficio de los habitantes del Sáhara Occidental y en su interés».
- 237 Es verdad que el Frente Polisario no ha acusado al Consejo de haber incluido en la Decisión impugnada términos que puedan llevar a una explotación de los recursos del Sáhara Occidental en detrimento de sus habitantes.
- 238 Sin embargo, tal como se ha indicado en el apartado 231 anterior, la exportación a la Unión de productos procedentes, concretamente, del Sáhara Occidental se ve facilitada por el acuerdo en cuestión. En efecto, esto forma parte de los objetivos de dicho acuerdo. Por consiguiente, si se comprobara que el Reino de Marruecos explota los recursos del Sáhara Occidental en detrimento de sus habitantes, dicha explotación podría ser indirectamente fomentada por la celebración del acuerdo aprobado mediante la Decisión impugnada.
- 239 En lo referente a la alegación de que los términos del acuerdo no impiden al Reino de Marruecos garantizar que la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental se realice en beneficio de sus habitantes, basta con señalar que el acuerdo tampoco garantiza una explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental que sea beneficiosa para sus habitantes. A este respecto es completamente neutro, limitándose, en particular, a facilitar la exportación a la Unión de los productos del Sáhara Occidental, procedan o no de una explotación provechosa para sus habitantes.
- 240 En realidad, esta alegación del Consejo demuestra que, en su opinión, le corresponde en exclusiva al Reino de Marruecos garantizar el carácter provechoso de la explotación de sus recursos naturales para los habitantes de la parte del Sáhara Occidental que controla.
- 241 Ahora bien, habida cuenta, concretamente, del hecho de que la soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental no es reconocida ni por la Unión y sus Estados miembros ni, más en general, por la ONU, así como de la falta de mandato internacional que pueda justificar la presencia marroquí en dicho territorio, el Consejo, en el marco del examen de todos los elementos pertinentes del presente asunto con vistas al ejercicio de su amplia facultad de apreciación referente a la celebración o no de un acuerdo con el Reino de Marruecos que pudiera aplicarse también al Sáhara Occidental, debía asegurarse directamente de que no existieran indicios de una explotación de los recursos naturales del territorio del Sáhara Occidental bajo control marroquí que pudiera realizarse en detrimento de sus habitantes y menoscabar sus derechos fundamentales. No podía limitarse a considerar que le corresponde al Reino de Marruecos asegurarse de que no se produzca una explotación de esa naturaleza.
- 242 A este respecto, cabe señalar que el Frente Polisario califica la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental bajo control marroquí de «expolio económico cuyo objetivo es la modificación de la estructura de la sociedad saharauí». Añade que ha comunicado a la ONU sus protestas sobre el proyecto de acuerdo aprobado mediante la Decisión impugnada. Sus alegaciones presentadas en el marco de los motivos quinto y sexto (véanse los apartados 159, 169 y 170 anteriores) también van en el mismo sentido.
- 243 El Frente Polisario también ha aportado a los autos un informe detallado de su asesor jurídico que contiene especialmente alegaciones según las cuales, en esencia, las explotaciones agrícolas en el Sáhara Occidental están controladas por personas y empresas extranjeras no indígenas, están exclusivamente orientadas a la exportación y se basan en la extracción de agua procedente de cuencas no renovables situadas a gran profundidad. En dicho informe se remite a un informe publicado por una organización no gubernamental que confirmaría estas alegaciones.

- 244 No se desprende ni de las alegaciones del Consejo ni de los elementos que éste ha aportado a los autos que el Consejo haya efectuado un examen como el mencionado en el apartado 241 anterior. Con respecto a las alegaciones del Frente Polisario mencionadas en los apartados 242 y 243 anteriores, el Consejo no ha presentado ningún comentario específico y no las ha desmentido, lo que lleva a pensar que éste no ha estudiado si la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental bajo control marroquí se realiza o no en beneficio de la población de dicho territorio.
- 245 Sin embargo, parece que, a juzgar por los elementos invocados por el Frente Polisario, dichas alegaciones han tenido una cierta difusión y, en particular, han sido comunicadas por éste a la ONU. Por lo tanto no podían ser ignoradas por el Consejo y su verosimilitud merecía ser examinada por él.
- 246 Las alegaciones del Consejo, resumidas en los apartados 230 y 236 anteriores, muestran por el contrario que considera que la cuestión de si la explotación de los recursos del Sáhara Occidental se realiza o no en detrimento de la población local sólo concierne a las autoridades marroquíes. Ahora bien, no se puede admitir esta tesis por los motivos expuestos en los apartados 227 a 233 anteriores.
- 247 De ello se deduce que el Consejo ha incumplido su obligación de examinar, antes de la adopción de la Decisión impugnada, todos los elementos del presente asunto. Por consiguiente, procede estimar el recurso y anular la Decisión impugnada en la medida en que ésta aprueba la aplicación del acuerdo contemplado por ésta al Sáhara Occidental.
- 248 Habida cuenta de esta conclusión, no es necesario pronunciarse sobre la admisibilidad de los documentos mencionados en el apartado 27 anterior, cuya toma en consideración no se revela necesaria en el presente caso.

Sobre las costas

- 249 Con arreglo al artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Asimismo, el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento establece que las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.
- 250 En el presente caso, las pretensiones del Consejo y de la Comisión han sido desestimadas. Si bien es cierto que el Frente Polisario únicamente solicitó su condena en costas en sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de la Comisión (véase el apartado 31 anterior), es preciso señalar que, según la jurisprudencia, las partes están autorizadas a formular, con posterioridad a la interposición del recurso e incluso en la vista, pretensiones sobre las costas, aun cuando no hubieran presentado tales pretensiones en la demanda [véase la sentencia de 14 de diciembre de 2006, Mast-Jägermeister/OAMI — Licorera Zacapaneca (VENADO con marco), T-81/03, T-82/03 y T-103/03, Rec, EU:T:2006:397, apartado 116 y jurisprudencia citada].
- 251 Por consiguiente, procede condenar al Consejo y a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las del Frente Polisario.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

- 1) **Anular la Decisión 2012/497/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2012, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos n^{os} 1, 2 y 3 y los anexos de estos Protocolos, y modificación del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, en la medida en que dicha Decisión aprueba la aplicación de dicho Acuerdo al Sáhara Occidental.**
- 2) **Condenar al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas y con las del Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario).**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de diciembre de 2015.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio	2
Sobre el estatuto internacional del Sáhara Occidental	2
Sobre la Decisión impugnada y sus antecedentes	4
Procedimiento y pretensiones de las partes	5
Sobre la admisibilidad	6
Sobre la capacidad procesal del Frente Polisario	6
Sobre la afectación directa e individual del Frente Polisario por la Decisión impugnada	11
Sobre el fondo	17
Sobre el primer motivo	18
Sobre el segundo motivo	20
Sobre los otros motivos	21
Sobre la existencia de una prohibición absoluta de celebración de acuerdos susceptibles de aplicarse en un territorio en disputa	21
– Sobre el tercer motivo	21
– Sobre el cuarto motivo	22
– Sobre el quinto motivo	24
– Sobre el sexto motivo	25
– Sobre el séptimo motivo	26
– Sobre el octavo motivo	26
– Consideraciones preliminares relativas a la incidencia del Derecho internacional	27
– Sobre el noveno motivo	28
– Sobre el décimo motivo	30
– Sobre el undécimo motivo	31
– Conclusión sobre la existencia o no de una prohibición absoluta de celebración de acuerdos internacionales aplicables en un territorio en disputa	32
Sobre la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión y sobre los elementos que se deben tener en cuenta	33
Sobre las costas	36