



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 21 de diciembre de 2016*

[Texto rectificado mediante auto de 20 de marzo de 2017]

«Recurso de casación — Relaciones exteriores — Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos relativo a medidas de liberalización en materia de agricultura y pesca — Decisión por la que se aprueba la celebración de un acuerdo internacional — Recurso de anulación — Admisibilidad — Legitimación — Aplicación territorial del acuerdo — Interpretación del acuerdo — Principio de autodeterminación — Principio de efecto relativo de los tratados»

En el asunto C-104/16 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 19 de febrero de 2016,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. H. Legal y Á. de Elera-San Miguel Hurtado y la Sra. A. Westerhof Löfflerová, en calidad de agentes,

parte recurrente en casación,

apoyado por

Reino de Bélgica, representado por la Sra. C. Pochet y el Sr. J.-C. Halleux, en calidad de agentes,

República Federal de Alemania, representada por el Sr. T. Henze, en calidad de agente,

Reino de España, representado por el Sr. M. Sampol Pucurull y la Sra. S. Centeno Huerta, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por los Sres. F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas, F. Fize y B. Fodda, en calidad de agentes,

República Portuguesa, representada por los Sres. L. Inez Fernandes y M. Figueiredo, en calidad de agentes,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), representada por M^{es} J.-F. Bellis, M. Struys, A. Bailleux, L. Eskenazi y R. Hicheri, avocats,

partes coadyuvantes en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

* Lengua de procedimiento: francés.

Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario),
representado por M^e G. Devers, avocat,

parte demandante en primera instancia,

Comisión Europea, representada por los Sres. F. Castillo de la Torre y E. Paasivirta y la Sra. B. Eggers,
en calidad de agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešič y J.L. da Cruz Vilaça, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský (Ponente), E. Levits, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader, los Sres. C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin y F. Biltgen y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de julio de 2016;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de septiembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, el Consejo de la Unión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2015:953), mediante la cual éste estimó el recurso del Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario), que tenía por objeto la anulación parcial 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 2012, L 241, p. 2; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

Derecho internacional

Carta de las Naciones Unidas

- 2 El artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, dispone:

«Los propósitos de las Naciones Unidas son:

[...]

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

[...]».

- 3 El capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas, titulado «Declaración relativa a territorios no autónomos», incluye el artículo 73, que 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 [...]

[...]».

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

- 4 Con arreglo al último párrafo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969 (*Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331; en lo sucesivo, «Convención de Viena»), las partes de esta Convención «afirma[n] que las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de [dicha] Convención».

- 5 El artículo 3 de esta Convención, titulado «Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la presente Convención», dispone:

«El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará:

[...]

b) a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención;

[...]».

- 6 A tenor del artículo 26 de dicha Convención, titulado «*Pacta sunt servanda*»:
- «Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.»
- 7 El artículo 29 de la misma Convención, titulado «Ámbito territorial de los tratados», establece:
- «Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.»
- 8 El apartado 2 del artículo 30 de la Convención de Viena, titulado «Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia», dispone:
- «Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado prevalecerán las disposiciones de este último.»
- 9 A tenor del artículo 31 de esta Convención, titulado «Regla general de interpretación»:
- «1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:
- a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
- b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.
3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:
- a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
- b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;
- c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.
4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.»
- 10 El artículo 34 de dicha Convención, titulado «Norma general concerniente a terceros Estados», establece:
- «Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento.»

Derecho de la Unión Europea

El Acuerdo de Asociación

- 11 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, se celebró en Bruselas el 26 de febrero de 1996 (DO 2000, L 70, p. 2; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación») y se aprobó, en

nombre de las mencionadas Comunidades, mediante la Decisión 2000/204/CE, CECA del Consejo y de la Comisión, de 24 de enero de 2000 (DO 2000, L 70, p. 1). Con arreglo a su artículo 96, entró en vigor el 1 de marzo de 2000, como se desprende de la información publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 2000, L 70, p. 228).

12 El artículo 1, apartado 1, del Acuerdo de Asociación dispone:

«Se crea una asociación entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y Marruecos, por otra.»

13 El título II de dicho Acuerdo, titulado «Libre circulación de mercancías», incluye los artículos 6 a 30 de éste.

14 El artículo 16 de dicho Acuerdo establece:

«La Comunidad y Marruecos aplicarán progresivamente una mayor liberalización de sus intercambios recíprocos de productos agrícolas y pesqueros.»

15 La versión original del artículo 17, apartado 1, del mismo Acuerdo disponía:

«Los productos agrícolas y pesqueros originarios de Marruecos se beneficiarán en su importación en la Comunidad de las disposiciones que figuran respectivamente en los Protocolos n.ºs 1 y 2.»

16 El título VIII del Acuerdo de Asociación, titulado «Disposiciones institucionales, generales y finales», incluye, en particular, su artículo 94, en virtud del cual:

«El presente Acuerdo será aplicable, por una parte, en los territorios en los cuales se aplican los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y con arreglo a las condiciones establecidas en dichos Tratados y, por otra, en el territorio del Reino de Marruecos.»

Acuerdo de Liberalización

17 El 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, se firmó en Bruselas el 13 de diciembre de 2010 (DO 2012, L 241, p. 4; en lo sucesivo, «Acuerdo de Liberalización») antes de aprobarse en nombre de la Unión Europea mediante la Decisión controvertida. Con arreglo a sus disposiciones, entró en vigor el 1 de octubre de 2012, como se desprende del anuncio publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2012, L 255, p. 1).

18 Como se desprende del Acuerdo de Liberalización y de los considerandos 1 a 3 de la Decisión controvertida, este Acuerdo tiene por objetivo la liberalización progresiva de los intercambios de productos agrícolas y pesqueros prevista en el artículo 16 del Acuerdo de Asociación, modificando algunas de las cláusulas de este Acuerdo y de los protocolos anejos.

- 19 A este respecto, el Acuerdo de Liberalización modificó, en particular, el artículo 17, apartado 1, del Acuerdo de Asociación, que ahora reza así:

«Los productos agrícolas, los productos agrícolas transformados, el pescado y los productos de la pesca originarios de Marruecos enumerados en el Protocolo n.º 1 estarán sujetos, en su importación en la Unión Europea, a los regímenes previstos en ese Protocolo.

[...]»

- 20 El Acuerdo de Liberalización también modificó el Protocolo n.º 1 del Acuerdo de Asociación, que actualmente establece, en esencia, que se eliminarán o reducirán a determinados niveles los derechos de aduana *ad valorem* y específicos aplicables a los productos agrícolas, a los productos agrícolas transformados, al pescado y a los productos de la pesca originarios de Marruecos e incluidos en el ámbito de aplicación de ambos acuerdos.

Antecedentes del litigio

- 21 Con arreglo al artículo 1 de sus estatutos, el Frente Polisario es «un movimiento de liberación nacional, fruto de la larga resistencia saharauí contra las diversas formas de ocupación extranjera», creado el 10 de mayo de 1973.
- 22 El contexto histórico e internacional de su creación y la evolución posterior de la situación del Sáhara Occidental, tal y como se desprenden, en esencia, de los apartados 1 a 16 de la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.
- 23 El Sáhara Occidental es un territorio situado en el noroeste de África que fue colonizado por el Reino de España en el siglo XIX antes de convertirse en una provincia española y de ser inscrito posteriormente, en 1963, por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la lista de territorios no autónomos en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, en la que figura hasta la actualidad.
- 24 El 14 de diciembre de 1960, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 1514 (XV), denominada «Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales» [en lo sucesivo, «Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU»], que enuncia, en particular, que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación[,] en virtud [del cual] determinan libremente su condición política», que «en los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados», y que «todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas [...] sobre la base [...] del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial».
- 25 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», y solicitó al Reino de España, en su calidad de Potencia administradora, que determinara lo antes posible «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».
- 26 El 24 de octubre de 1970, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 2625 (XXV), titulada «Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas», mediante la que

aprobó esta Declaración, cuyo texto se anexa a la Resolución. Esta Resolución declara, en particular, que «todo Estado tiene el deber de respetar [el derecho a la libre determinación de los pueblos] de conformidad con las disposiciones de la Carta» y que «el territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra; y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la 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 y, en particular, con sus propósitos y principios».

27 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.

28 El 16 de octubre de 1975, la Corte Internacional de Justicia, en su condición de órgano jurisdiccional principal de la ONU y tras una demanda presentada por la Asamblea General de la ONU en el marco de sus trabajos relativos a la descolonización del Sáhara Occidental, dictó una opinión consultiva (Sáhara Occidental, opinión consultiva, *C.I.J. Recueil* 1975, p. 12; en lo sucesivo, «opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental»), en cuyo punto 162 realizó las siguientes consideraciones:

«Los elementos e informaciones puestos en conocimiento de la Corte indican que en el momento de la colonización española existían vínculos jurídicos de subordinación entre el Sultán de Marruecos y ciertas tribus que vivían en el territorio del Sáhara Occidental. Indican además la existencia de derechos, incluidos ciertos derechos sobre la tierra, que constituían vínculos jurídicos entre el complejo mauritano, en el sentido en que lo entiende la Corte, y el territorio del Sáhara Occidental. En cambio, la Corte llegó a la conclusión de que los elementos e informaciones puestos a su disposición no demostraban la existencia de ningún vínculo de soberanía territorial entre el territorio del Sáhara Occidental, por una parte, y el Reino de Marruecos o el complejo mauritano, por la otra. Por lo tanto, la Corte no comprobó que existieran vínculos jurídicos capaces de modificar la aplicación de la Resolución 1514 (XV) [de la Asamblea General de la ONU] en lo que se refiere a la descolonización del Sáhara Occidental y, en particular, a la aplicación del principio de la libre determinación mediante la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del territorio. [...]»

29 Al término de su análisis, la Corte Internacional de Justicia respondió del siguiente modo, en dicha opinión consultiva, a las cuestiones que le había planteado la Asamblea General de la ONU:

«La Corte Internacional de Justicia opina

[...]

que el Sáhara Occidental (Río de Oro y Sakiet El Hamra) en el momento de su colonización por España no era un territorio sin dueño (*terra nullius*).

[...]

que existían entre dicho territorio y el Reino de Marruecos vínculos jurídicos con las características indicadas en el punto 162 de la opinión consultiva;

[...]».

30 En un discurso pronunciado el mismo día de la publicación de la opinión antes mencionada, el rey de Marruecos, considerando que «todo el mundo ha[bía] reconocido que el Sáhara [Occidental] pertenec[ía]» al Reino de Marruecos y que le «incumb[ía] recuperar pacíficamente este territorio», llamó a tal fin a la organización de una marcha en la que participaron 350 000 personas.

- 31 El 6 de noviembre de 1975, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la Resolución 380 (1975) sobre el Sáhara Occidental, en la que «deplor[ó] la realización de la marcha» anunciada e «inst[ó] a Marruecos a que retir[ara] inmediatamente del territorio del Sáhara Occidental a todos los participantes en [dicha] marcha».
- 32 El 26 de febrero de 1976, el Reino de España informó al secretario general de las Naciones Unidas de que, a partir de dicha fecha, ponía fin a su presencia en el Sáhara Occidental y de que se consideraba descargado de toda responsabilidad de carácter internacional relativa a la administración de dicho territorio.
- 33 Entre tanto estalló un conflicto armado en la región entre el Reino de Marruecos, la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario.
- 34 El 10 de agosto de 1979, la República Islámica de Mauritania celebró un acuerdo de paz con el Frente Polisario, en virtud del cual la primera renunció a toda reivindicación territorial sobre el Sáhara Occidental.
- 35 El 21 de noviembre de 1979, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 34/37, sobre la cuestión del Sáhara Occidental, en la que «reafirm[ó] el derecho inalienable del pueblo del Sáhara occidental a la libre determinación y a la independencia de conformidad con las disposiciones de la Carta de [la ONU] [...] y con los objetivos de [su] Resolución 1514 (XV)», «deplor[ó] profundamente la agravación de la situación, como consecuencia de la persistente ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos», «pid[ió] encarecidamente a Marruecos que particip[ara] también en la dinámica de paz y [pusiera] fin a la ocupación del Territorio del Sáhara Occidental» y «[recomendó] a tal efecto que el [Frente Polisario], representante del pueblo del Sáhara Occidental, particip[ara] plenamente en toda búsqueda de una solución política justa, duradera y definitiva de la cuestión del Sáhara Occidental, de conformidad con las resoluciones y declaraciones de [la ONU]».
- 36 El conflicto armado entre el Frente Polisario y el Reino de Marruecos continuó hasta que, el 30 de agosto de 1988, las partes aceptaron en principio las propuestas de acuerdo presentadas, en particular, por el secretario general de la ONU y que preveían concretamente la proclamación de un alto el fuego y la organización de un referéndum de autodeterminación bajo el control de la ONU.
- 37 Hasta ahora, este referéndum no ha tenido lugar y el Reino de Marruecos controla la mayor parte del territorio del Sáhara Occidental, separada por un muro de arena edificado y vigilado por su ejército del resto de dicho territorio, controlado por el Frente Polisario.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 38 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de noviembre de 2012, el Frente Polisario interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida.
- 39 En apoyo de su recurso, el Frente Polisario invocó once motivos.
- 40 En su escrito de contestación a la demanda, el Consejo solicitó que se declarara la inadmisibilidad del recurso o, en su defecto, que se desestimara por infundado y se condenara en costas al Frente Polisario.
- 41 Mediante auto del Presidente de la Sala Octava del Tribunal General de 6 de noviembre de 2013, se admitió la intervención de la Comisión Europea en el litigio en apoyo de las pretensiones del Consejo.
- 42 En la sentencia recurrida, el Tribunal General, en primer lugar, examinó las alegaciones del Consejo y de la Comisión según las cuales se debía declarar la inadmisibilidad del recurso debido a que el Frente Polisario no había acreditado la existencia de su personalidad jurídica ni de su capacidad de ejercitar

acciones, por una parte, y a que la Decisión controvertida no le afectaba ni directa ni individualmente, por otra. El Tribunal General rechazó estas dos excepciones de inadmisibilidad en los apartados 34 a 60 y 61 a 114 de la sentencia impugnada, respectivamente.

43 En relación con la legitimación del Frente Polisario, el Tribunal General recordó en los apartados 73 a 103 de la sentencia recurrida que la Decisión controvertida tenía por objeto aprobar la celebración del Acuerdo de Liberalización, antes de considerar que este Acuerdo «se aplica[ba] igualmente» al Sáhara Occidental. Después, «teniendo en cuenta esta conclusión», como expuso en el apartado 104 de esa sentencia, estimó, en los apartados 105 a 110 y 111 a 114 de la mencionada sentencia, que debía considerarse que el Frente Polisario estaba afectado directa e individualmente por la antedicha Decisión.

44 En segundo lugar, el Tribunal General inició el examen de los once motivos de anulación invocados por el Frente Polisario en apoyo de sus pretensiones exponiendo en los apartados 116 y 117 de la sentencia recurrida lo siguiente:

«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 [controvertida] 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 [controvertida].

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 [controvertida], mientras que los otros son relativos a su legalidad interna. En esencia, el demandante invoca la ilegalidad de la Decisión [controvertida], 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.»

45 El Tribunal General examinó a continuación cada uno de esos motivos, estimando, en particular, que ninguno de ellos permitía demostrar la existencia de una prohibición absoluta para la Unión de celebrar con un Estado tercero un acuerdo que pudiera aplicarse a un «territorio en disputa».

46 No obstante, en este marco, el Tribunal General reservó para su posterior examen una serie de argumentaciones vinculadas, según él, a la cuestión subsidiaria relativa a los requisitos con arreglo a los cuales las instituciones de la Unión pueden aprobar la celebración de tal acuerdo.

47 Por último, el Tribunal General analizó esta cuestión en los apartados 223 a 247 de la sentencia impugnada. A este respecto, consideró, en esencia, que, a pesar de gozar de una amplia facultad de apreciación en el marco de las relaciones exteriores de la Unión, el Consejo tenía la obligación, cuando se propusiera aprobar un acuerdo que se pudiera aplicar a un «territorio en disputa», como el Sáhara Occidental, y que pretendiera facilitar la exportación a la Unión de productos originarios de este territorio, de examinar previamente el conjunto de elementos pertinentes del supuesto concreto y, en particular, de asegurarse de que la explotación de estos productos no se hiciera en detrimento

de la población de dicho territorio y no implicara la vulneración de los derechos fundamentales de las personas afectadas. El Tribunal General señaló que el Consejo había incumplido esta obligación en el caso de autos.

48 Estas consideraciones llevaron al Tribunal General a declarar, en el apartado 247 de la sentencia impugnada, que el «Consejo ha[bía] incumplido su obligación de examinar, antes de la adopción de la Decisión [controvertida], todos los elementos del presente caso» y, por consiguiente, a anularla «en la medida en que ésta aprueba la aplicación del Acuerdo [de Liberalización] al Sáhara Occidental».

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

49 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia cuando interpuso su recurso de casación, el Consejo solicitó que el asunto fuera tramitado mediante el procedimiento acelerado previsto en los artículos 133 a 136 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

50 Por auto de 7 de abril de 2016, el Presidente del Tribunal de Justicia accedió a esta solicitud.

51 Mediante decisiones de 2, 13, 18 y 24 de mayo de 2016, el Presidente del Tribunal de Justicia autorizó respectivamente al Reino de España, a la República Portuguesa, a la República Francesa, a la República Federal de Alemania y al Reino de Bélgica a intervenir en el litigio en apoyo de las pretensiones del Consejo. No obstante, la República Federal de Alemania no participó posteriormente en ninguna fase del procedimiento, mientras que el Reino de Bélgica no participó en la fase oral.

52 Mediante auto de 9 de junio de 2016, el Presidente del Tribunal de Justicia autorizó la intervención en el litigio de la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Confederación Marroquí de Agricultura y Desarrollo Rural) (Comader) en apoyo de las pretensiones del Consejo.

53 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recurrida.
- Resuelva definitivamente el litigio desestimando el recurso.
- Condene al Frente Polisario al pago de las costas en que haya incurrido el Consejo en primera instancia y en el marco del recurso de casación.

54 El Frente Polisario solicita al Tribunal de Justicia que:

- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad de recurso de casación.
- Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.
- Con carácter subsidiario de segundo grado, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia estime las pretensiones del Consejo en la medida en que pretenden la anulación de la sentencia recurrida, resuelva definitivamente el litigio anulando la Decisión controvertida sobre la base de los motivos desestimados en primera instancia.
- Condene al Consejo al pago de las costas en que haya incurrido el Frente Polisario en primera instancia y en el marco del recurso de casación.

55 La Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación.

56 El Reino de Bélgica, el Reino de España, la República Francesa, la República Portuguesa y la Comader también solicitan al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento

57 La fase oral del procedimiento se cerró tras la presentación de las conclusiones del Abogado General el 13 de septiembre de 2016, con arreglo al artículo 82, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

58 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de septiembre de 2016, el Consejo indicó al Tribunal de Justicia que dichas conclusiones abordaban, a su juicio, una cuestión jurídica que no había sido planteada en su recurso de casación ni había sido evocada por ninguna otra parte, esto es, la de la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental. También sugirió al Tribunal de Justicia que acordase la reapertura de la fase oral del procedimiento en el supuesto en que el asunto debiera decidirse sobre la base de esta cuestión.

59 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de septiembre de 2016, la Comader solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento basada en motivos análogos a los invocados por el Consejo.

60 A este respecto, se desprende del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, que el Abogado General tiene la función de presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia, requieran su intervención, bien entendido que el Tribunal de Justicia no está vinculado por las conclusiones del Abogado General ni por su motivación (véanse las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 57, y de 6 de octubre de 2015, Comisión/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, apartado 33).

61 Por consiguiente, el hecho de que una parte no esté de acuerdo con dichas conclusiones no puede constituir en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral, sin importar cuáles sean las cuestiones examinadas en dichas conclusiones (véanse las sentencias de 22 de noviembre de 2012, E.ON Energie/Comisión, C-89/11 P, EU:C:2012:738, apartado 62, y de 17 de septiembre de 2015, Mory y otros/Comisión, C-33/14 P, EU:C:2015:609, apartado 26).

62 Dicho esto, el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento permite al Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, ordenar en cualquier momento la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular cuando el asunto debe decidirse sobre la base de un argumento jurídico que no ha sido discutido por las partes.

63 No obstante, en el caso de autos debe señalarse que los argumentos jurídicos a los que se refieren el Consejo y la Comader fueron formulados por la Comisión en su escrito de contestación a la demanda, en apoyo del motivo mediante el cual la Comisión refuta el análisis de la legitimación del Frente Polisario realizado por el Tribunal General.

64 Además, estos argumentos jurídicos fueron evocados en la vista y profusamente debatidos por todas las partes.

65 En estas circunstancias, oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia considera que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre el recurso de casación

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 66 El Frente Polisario formula una excepción de inadmisibilidad del recurso de casación alegando, en esencia, que la Unión carece de la competencia requerida para celebrar un acuerdo internacional jurídicamente aplicable al Sáhara Occidental y que, por tanto, una impugnación de la sentencia recurrida, que se limita a anular la Decisión controvertida «en la medida en que aprueba la aplicación del Acuerdo [de Liberalización] al Sáhara Occidental», carece de interés para el Consejo.
- 67 El Consejo y la Comisión refutan el fundamento de esta excepción de inadmisibilidad exponiendo, con carácter principal, que una institución de la Unión, como el Consejo, puede interponer un recurso de casación sin que tenga que demostrar su interés en ejercitar la acción. Con carácter subsidiario, afirman que en todo caso este requisito se cumple en el caso de autos, dado que el Consejo tiene interés en que se anule la sentencia recurrida, en la medida en que, mediante ésta, el Tribunal General anuló parcialmente la Decisión controvertida.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 68 En virtud del artículo 56, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el recurso de casación podrá interponerse por cualquiera de las partes cuyas pretensiones formuladas hayan sido total o parcialmente desestimadas por el Tribunal General.
- 69 Además, se deduce del artículo 56, párrafo tercero, de este Estatuto que, para poder interponer un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal General, en un litigio distinto de aquellos que oponen a la Unión y a sus agentes, los Estados miembros y las instituciones de la Unión no están obligados a probar la existencia de un interés en ejercitar la acción (véanse las sentencias de 22 de febrero de 2005, Comisión/max.mobil, C-141/02 P, EU:C:2005:98, apartado 48, y de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 45).
- 70 En el presente asunto, por tanto, el Consejo, cuyas pretensiones fueron desestimadas por el Tribunal General, no está obligado a probar la existencia de un interés en ejercitar la acción para poder interponer el presente recurso de casación.
- 71 En consecuencia, la excepción de inadmisibilidad formulada por el Frente Polisario contra el presente recurso de casación ha de ser desestimada.

Sobre el fondo

- 72 En apoyo de su recurso de casación, el Consejo, apoyado por la Comisión, invoca seis motivos, de los cuales el primero y el segundo están basados en el error de Derecho cometido por el Tribunal General al analizar la capacidad de ejercitar acciones del Frente Polisario y su interés en ejercitar la acción, respectivamente. El tercer motivo se fundamenta en que el Tribunal General excedió el alcance de su control jurisdiccional relativo a la facultad de apreciación del Consejo en el ámbito de las relaciones económicas exteriores de la Unión y los requisitos de ejercicio de esta facultad de apreciación. El cuarto motivo está basado en la vulneración del principio *ne ultra petita*. El quinto motivo está ligado

a la interpretación y aplicación erróneas de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de determinadas disposiciones del Derecho internacional. Por último, el sexto motivo trata del incumplimiento de los requisitos aplicables a la anulación parcial de un acto de la Unión.

- 73 Procede examinar en primer lugar el segundo motivo del recurso de casación, que contesta el análisis del Tribunal General relativo a la legitimación del Frente Polisario y, más concretamente, dentro de este motivo, las alegaciones del Consejo y de la Comisión relativas al razonamiento que el Tribunal de Justicia llevó a cabo en los apartados 73 a 103 de la sentencia recurrida en relación con la cuestión previa relativa a si el Acuerdo de Liberalización se aplicaba o no al Sáhara Occidental.

Sentencia recurrida

- 74 A este respecto, el Tribunal General expuso, antes de nada, en esencia, en los apartados 72 y 73 de la sentencia recurrida, que, habida cuenta de las alegaciones formuladas por el Frente Polisario para demostrar la existencia de su legitimación, su examen precisaba determinar con carácter previo si el Acuerdo de Liberalización se aplicaba al Sáhara Occidental.

- 75 A continuación, el Tribunal General consideró, en los apartados 74 a 88 de la sentencia recurrida, que la propia cuestión implicaba, tomando en consideración las alegaciones del Consejo, de la Comisión y del Frente Polisario sobre este particular, interpretar dicho Acuerdo. Asimismo consideró, en los apartados 89 a 94 y 98 de la sentencia recurrida, que tal interpretación debía efectuarse con arreglo a las normas del Derecho internacional general consuetudinario recordadas en el artículo 31 de la Convención de Viena. En cambio, el Tribunal General declaró, en esencia, en los apartados 95 a 98 de la sentencia recurrida, que el principio de Derecho internacional general de efecto relativo de los tratados, del que el artículo 34 de la Convención de Viena constituye una expresión particular, no era pertinente a efectos de la interpretación del Acuerdo de Liberalización, habida cuenta de las circunstancias particulares del recurso de que tenía que conocer, a diferencia de lo que había declarado el Tribunal de Justicia en la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

- 76 Por último, el Tribunal General llevó a cabo en los apartados 99 a 102 de la sentencia recurrida, una interpretación del ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Liberalización en la que exponía lo siguiente:

«99 Con arreglo [al artículo 31 de la Convención de Viena], procede tener en cuenta en especial el contexto en el que se integra un tratado internacional como el [Acuerdo de Liberalización]. 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 [...] 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 [...], 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 [...] 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 [...] 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 [controvertida], podrían haber insistido para que en el texto del [Acuerdo de Liberalización] se incluyera una cláusula excluyendo tal aplicación. Su omisión sobre este punto demuestra que aceptan, al menos implícitamente, la interpretación del Acuerdo de Asociación [...] y del [Acuerdo de Liberalización], según la cual dichos acuerdos se aplican también a la parte del Sáhara Occidental controlada por el Reino de Marruecos.»

- 77 A la luz de esta interpretación, el Tribunal General estimó, en el apartado 103 de la sentencia recurrida, que el Acuerdo de Liberalización, situado en su contexto, debía interpretarse en el sentido de que «se aplica[ba] también al Sáhara Occidental».

Alegaciones de las partes

- 78 El Consejo reprocha al Tribunal General haber presumido, en el apartado 73 de la sentencia recurrida, que, si el Acuerdo de Liberalización se aplicaba al Sáhara, el Frente Polisario podía automáticamente estar directa e individualmente afectado por la Decisión controvertida. Pues bien, a su juicio esta presunción era jurídicamente errónea. En efecto, como el propio Tribunal General afirmó anteriormente en el auto de 3 de julio de 2007, *Commune de Champagne y otros/Consejo y Comisión* (T-212/02, EU:T:2007:194), apartados 90 a 94, una decisión del Consejo relativa a la celebración de un acuerdo internacional entre la Unión y un Estado tercero carece de todo efecto jurídico sobre el territorio de la otra parte de dicho acuerdo. De este modo, la situación de este territorio está regida únicamente por las disposiciones adoptadas por esta otra parte, en el ejercicio de su competencia soberana, y, por otro lado, los efectos que este acuerdo produce sobre ese territorio tienen como único origen el hecho de que, al decidir ratificar el antedicho acuerdo, la otra parte consintió estar vinculada por éste y se comprometió a adoptar las medidas adecuadas para garantizar la ejecución de las obligaciones derivadas de éste. Por tanto, la admisibilidad de un recurso de anulación contra la decisión del Consejo relativa a la celebración de un acuerdo internacional debido a que dicho recurso versa sobre los efectos de este acuerdo internacional en el territorio de la otra parte llevaría al juez de la Unión a excederse de su competencia pronunciándose sobre la legalidad, a la luz del Derecho de la Unión, de los derechos u obligaciones resultantes, para un Estado tercero, de un acuerdo al que éste consintió en obligarse libre y soberanamente. Pues bien, en opinión del Consejo, esto es precisamente lo que llevó a cabo el Tribunal General en el caso de autos, al hacer que la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental fuera un requisito previo de la legitimación del Frente Polisario. Por último, el Consejo subraya que el hecho de que el Sáhara Occidental sea un «territorio en disputa» en Derecho internacional carece de incidencia en el razonamiento seguido por el Tribunal General en el mencionado auto, que suscribe plenamente.
- 79 Por su lado, la Comisión sostiene que el hecho, evocado en particular en el apartado 87 de la sentencia recurrida, de que el Acuerdo de Liberalización se aplique *de facto* en determinados supuestos al Sáhara Occidental no puede considerarse ni un elemento del contexto ni una práctica ulteriormente seguida, en el sentido del artículo 31, apartados 2 y 3, letra b), de la Convención de Viena, que justifique interpretar el artículo 94 del Acuerdo de Asociación en el sentido de que ambos acuerdos se apliquen a este territorio no autónomo. Afirma además que, aunque no se incluyó ninguna cláusula que excluyera expresamente al Sáhara Occidental de su ámbito de aplicación, habida cuenta de la falta de acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos en cuanto al estatuto de este territorio no autónomo,

evocada por el Tribunal General en el apartado 100 de la sentencia recurrida, esta circunstancia no permite considerar que dichos acuerdos se aplican al mencionado territorio, teniendo en cuenta el artículo 31, apartado 3, letra c), de la Convención de Viena, el principio de efecto relativo de los tratados, codificado en el artículo 34 de dicha Convención y recordado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), el derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental, recordado en numerosas ocasiones por la Unión en sus posiciones sobre esta cuestión, y la práctica internacional pertinente en materia de aplicación territorial de los tratados.

- 80 En respuesta, el Frente Polisario observa que el Tribunal General no examinó la cuestión de la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental al objeto de extraer de ello ninguna presunción en cuanto a la admisibilidad del recurso, sino para determinar el contexto fáctico y jurídico en el que debía entenderse su legitimación. En efecto, dado que el Consejo y la Comisión sostuvieron ampliamente que dicho Acuerdo no era aplicable a dicho territorio antes de reconocer, en respuesta a las cuestiones escritas planteadas por el Tribunal General y después en la vista ante dicho tribunal, que el régimen de preferencias arancelarias que contiene se aplicaba en algunos casos a productos originarios del Sáhara Occidental. Pues bien, en su opinión, este elemento distingue fundamentalmente dicho Acuerdo de los dos acuerdos comparables, celebrados por el Reino de Marruecos con los Estados Unidos de América y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 81 Como se desprende de los apartados 73, 88 y 98 a 102 de la sentencia recurrida, la conclusión del Tribunal General que figura en el apartado 103 de dicha sentencia, según la cual el Acuerdo de Liberalización «se aplica igualmente al Sáhara Occidental», no se basa en una constatación fáctica, sino en una interpretación jurídica de dicho Acuerdo, llevada a cabo por el mencionado tribunal sobre la base del artículo 31 de la Convención de Viena.
- 82 Las posiciones del Consejo y de la Comisión ante el Tribunal de Justicia convergen, en definitiva, desde el momento en que dicha conclusión del Tribunal General se halla en el núcleo mismo de las alegaciones respectivas de ambas instituciones. En efecto, la Comisión alega que el Acuerdo de Liberalización no podía interpretarse en el sentido de que era jurídicamente aplicable al territorio del Sáhara Occidental. El Consejo, por su lado, sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al pronunciarse acerca de la legalidad de los derechos o de las obligaciones resultantes para la otra parte de este Acuerdo, al que consintió libre y soberanamente en obligarse. Pues bien, el análisis de este error de Derecho alegado entraña, en cualquier caso, que se examine con carácter previo el fundamento de la conclusión a la que llegó el Tribunal General en el apartado 103 de la sentencia recurrida en cuanto a la aplicación del Acuerdo de Liberalización al territorio del Sáhara Occidental. En efecto, en caso de que no se aplique, los posibles derechos y obligaciones de la otra parte del Acuerdo en lo que atañe a este territorio no pueden verse afectados.
- 83 Por consiguiente, debe comprobarse el fundamento del razonamiento por el que el Tribunal General, tras haber descrito el contexto en el que se celebró el Acuerdo de Liberalización, en los apartados 99 y 100 de la sentencia recurrida, determinó el ámbito de aplicación de dicho Acuerdo a la luz del tenor del Acuerdo de Asociación, en el apartado 101 de esa sentencia, y después examinó el propio Acuerdo de Liberalización, en el apartado 102 de la sentencia, antes de extraer de dicho examen la conclusión recogida en el apartado 103 de la mencionada sentencia.
- 84 A este respecto, en primer lugar, en lo que atañe al apartado 101 de la sentencia recurrida, debe observarse que el Tribunal General interpretó el ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Liberalización a la luz del artículo 94 del Acuerdo de Asociación, a cuyo tenor este Acuerdo se aplica «al territorio del Reino de Marruecos». Más concretamente, el Tribunal General expuso que las autoridades marroquíes podían entender la referencia al Reino de Marruecos que figura en dicho

artículo en el sentido de que incluye el Sáhara Occidental y que, aunque el Consejo y la Comisión eran conscientes de tal posición, el Acuerdo de Asociación no incluía ninguna cláusula interpretativa ni ninguna otra disposición que tuviera como consecuencia excluir este territorio de su ámbito de aplicación.

- 85 Al hacer esto, el Tribunal General consideró que, habida cuenta, en primer lugar, de la posición del Reino de Marruecos, según la cual el Sáhara Occidental formaba parte de su territorio, en segundo lugar, del hecho de que el Consejo y la Comisión eran conscientes de esta posición en el momento de la firma del Acuerdo de Asociación y, en tercer lugar, de la inexistencia de cláusulas que excluyeran al Sáhara Occidental del ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo, debía considerarse que las partes del Acuerdo de Asociación se habían puesto tácitamente de acuerdo para interpretar la expresión «territorio del Reino de Marruecos», que figura en el artículo 94 de aquél, en el sentido de que ese artículo incluía también dicho territorio.
- 86 Pues bien, debe ponerse de manifiesto que, para poder extraer consecuencias jurídicas correctas de la inexistencia de cláusulas que excluyeran al Sáhara Occidental del ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Asociación, en el marco de interpretación de este Acuerdo, el Tribunal General estaba obligado a respetar no sólo las reglas de interpretación de buena fe enunciadas en el artículo 31, apartado 1, de la Convención de Viena, sino también la establecida en el apartado 3, letra c), de dicho artículo, con arreglo a la cual la interpretación de un tratado debe efectuarse teniendo en cuenta toda regla pertinente de Derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes de este tratado (sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 43; véase también, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 291 y jurisprudencia citada).
- 87 Aunque el alcance de las diferentes normas pertinentes de Derecho internacional aplicables en el caso de autos, a saber, el principio de autodeterminación, la norma codificada en el artículo 29 del Convenio de Viena y el principio de efecto relativo de los tratados, se solapa en parte, cada una de estas normas es autónoma, de modo que procede examinarlas todas sucesivamente.
- 88 [En su versión rectificada mediante auto de 20 de marzo de 2017] A este respecto, procede señalar, antes de nada, que, como señaló la Corte Internacional de Justicia en los apartados 54 a 56 de su dictamen consultivo sobre el Sáhara Occidental, el principio consuetudinario de autodeterminación recordado, en particular, en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas es un principio de Derecho internacional aplicable a todos los territorios no autónomos y a todos los pueblos que no hayan accedido aún a la independencia. Además, es un derecho invocable *erga omnes* y uno de los principios esenciales del Derecho internacional [Timor Oriental (Portugal c. Australia), sentencia, *C.I.J. Recueil* 1995, p. 90, apartado 29 y jurisprudencia citada].
- 89 A este respecto, el antedicho principio forma parte de las normas del Derecho internacional aplicables a las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, que el Tribunal General debía tomar en consideración.
- 90 Con arreglo a dicho principio, tal como lo precisa la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, mencionada en el apartado 26 de la presente sentencia, «el 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».
- 91 Más concretamente, la Asamblea General de la ONU, en sus diferentes resoluciones sobre el Sáhara Occidental, ha expuesto de forma repetida su interés «por permitir a la población autóctona del Territorio que ejerza sin trabas su derecho a la libre determinación», como señaló la Corte Internacional de Justicia en los apartados 62, 64 y 68 de su opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental.

- 92 Habida cuenta del estatuto separado y distinto reconocido al territorio del Sáhara Occidental en virtud del principio de autodeterminación en relación con el de cualquier Estado, incluido el Reino de Marruecos, la expresión «territorio del Reino de Marruecos», que figura en el artículo 94 del Acuerdo de Asociación, no puede, como sostiene la Comisión y como señaló el Abogado General, en esencia, en los puntos 71 y 75 de sus conclusiones, interpretarse de modo que el Sáhara Occidental esté incluido en el ámbito de aplicación de dicho Acuerdo.
- 93 En el caso de autos, aunque el Tribunal General constató, en el apartado 3 de la sentencia recurrida, que el Sáhara Occidental figuraba desde 1963 en la lista de territorios no autónomos, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, no extrajo las consecuencias del estatuto de que goza por ello el Sáhara Occidental, en virtud del Derecho internacional, en cuanto a la inaplicabilidad del Acuerdo de Asociación a este territorio.
- 94 A continuación, procede recordar que la norma consuetudinaria codificada en el artículo 29 de la Convención de Viena dispone que un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de «su territorio», salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.
- 95 Así, se desprende de dicha norma, situada en la perspectiva de la interpretación del artículo 94 del Acuerdo de Asociación, que un tratado vincula, por regla general, a un Estado, siguiendo el sentido ordinario que ha de darse al término «territorio», combinado con el adjetivo posesivo «su» que le precede, respecto del espacio geográfico en el que dicho Estado ejerce la plenitud de sus competencias reconocidas a las entidades soberanas por el Derecho internacional, con exclusión de cualquier otro territorio, como un territorio que puede encontrarse bajo la única jurisdicción de un Estado o de cuyas relaciones internacionales es responsable sólo dicho Estado.
- 96 Sobre este particular, y como alegó acertadamente la Comisión, se deduce de la práctica internacional que, cuando un tratado está destinado a aplicarse no sólo en territorio de un Estado, sino también más allá de él, este tratado lo prevé expresamente, ya se trate de un territorio que se encuentra «bajo [la] jurisdicción» de este Estado, como enuncia por ejemplo el artículo 2, apartado 1, de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, hecha en Nueva York el 10 de diciembre de 1984, ya de un territorio «de cuyas relaciones internacionales es responsable [dicho Estado]», como estipula por ejemplo el artículo 56, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.
- 97 De este modo, la norma consuetudinaria codificada en el artículo 29 de la Convención de Viena se opone también *a priori* a que el Sáhara Occidental se considere incluido en el ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Asociación.
- 98 Dicho esto, se desprende también de dicha regla que, como excepción a la regla general recordada en el apartado 94 de la presente sentencia, un tratado puede vincular a un Estado respecto de otro territorio si tal intención se desprende del tratado o consta de otro modo.
- 99 En el caso de autos, el Tribunal General presumió erróneamente que, en la medida en que el Consejo y la Comisión conocían la posición del Reino de Marruecos, según la cual el Acuerdo de Asociación podía aplicarse al Sáhara Occidental, estas instituciones habían aceptado tácitamente esta postura, como se ha expuesto en el apartado 85 de la presente sentencia.
- 100 Por último, cabe subrayar que, en virtud del principio de Derecho internacional general de efecto relativo de los tratados, del que la regla que figura en el artículo 34 de la Convención de Viena constituye una expresión concreta, los tratados no deben perjudicar ni beneficiar a terceros sin su consentimiento (véase la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartados 44 y 52).

- 101 En el caso de autos, como se ha recordado en el apartado 75 de la presente sentencia, el Tribunal General declaró, en esencia en los apartados 95 a 97 de la sentencia recurrida, que dicho principio no era pertinente a efectos del examen del recurso del que debía conocer, a diferencia de lo que declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), ya que las circunstancias particulares del presente recurso se distinguían de las que caracterizaban el asunto que dio lugar a esta última sentencia.
- 102 Más concretamente, el Tribunal General señaló, en los apartados 96 y 97 de la sentencia recurrida, que la Unión no había celebrado ningún acuerdo de asociación relativo a los productos originarios del Sáhara Occidental distinto del que la vincula con el Reino de Marruecos, mientras que, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), aquella había celebrado un acuerdo de asociación no sólo con el Estado de Israel, sino también con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza.
- 103 Pues bien, contrariamente a lo que estimó el Tribunal General, el principio de efecto relativo de los tratados debió haberse tenido en consideración en el marco de esta interpretación, dado que una aplicación al Sáhara Occidental del Acuerdo de Asociación celebrado entre la Unión y el Reino de Marruecos habría llevado a que dicho Acuerdo afectara a un «tercero».
- 104 En efecto, es preciso recordar que, en su opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental, a la que el propio Tribunal General se refirió en el apartado 8 de la sentencia recurrida, la Corte Internacional de Justicia consideró que el Sáhara Occidental «no era un territorio sin dueño (*terra nullius*) en el momento de la colonización por el Reino de España», por un lado, y que los elementos e información puestos a su disposición «no dem[ostraban] la existencia de ningún vínculo de soberanía territorial» entre dicho territorio y el Reino de Marruecos, por otro.
- 105 Más concretamente, a este respecto, la Corte Internacional de Justicia subrayó en su opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental que la población de este territorio disfrutaba, en virtud del Derecho internacional general, del derecho a la autodeterminación, como se ha expuesto en los apartados 90 y 91 de la presente sentencia, debiéndose tener en cuenta que, por su parte, la Asamblea General de la ONU, en el apartado 7 de su Resolución 34/37 sobre la cuestión del Sáhara Occidental, citada en el apartado 35 de la presente sentencia, recomendó que el Frente Polisario, «representante del pueblo del Sáhara Occidental, participe plenamente en toda búsqueda de una solución política justa, duradera y definitiva de la cuestión del Sáhara Occidental», como indicó el Tribunal General en el apartado 14 de la sentencia recurrida y recordó la Comisión ante el Tribunal de Justicia.
- 106 Habida cuenta de estos datos, debe considerarse que el pueblo del Sáhara Occidental es un «tercero», en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados, como señaló el Abogado General en esencia en el punto 105 de sus conclusiones. Como tal, este tercero puede verse afectado por la aplicación del acuerdo de Asociación en caso de que se incluya el territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación de éste, sin que sea necesario determinar si tal aplicación le perjudicaría o, por el contrario, le beneficiaría. En efecto, basta con señalar que, tanto en un caso como en otro, esta aplicación debe ser consentida por el tercero. Ahora bien, en el caso de autos, la sentencia recurrida no muestra que el pueblo del Sáhara Occidental haya manifestado su consentimiento.
- 107 En estas circunstancias, considerar que el territorio del Sáhara Occidental está incluido en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación es contrario al principio de Derecho internacional de efecto relativo de los tratados, aplicable en las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos.

- 108 A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en los apartados 101 y 103 de la sentencia recurrida, que debía considerarse que la Unión y el Reino de Marruecos se habían puesto tácitamente de acuerdo para interpretar la expresión «territorio del Reino de Marruecos», que figura en el artículo 94 del Acuerdo de Asociación, en el sentido de que incluía el territorio del Sáhara Occidental.
- 109 En segundo lugar, en relación con el apartado 102 de la sentencia recurrida, debe observarse que el Tribunal General estimó que, si el Consejo y la Comisión hubieran deseado oponerse a la aplicación del Acuerdo de Liberalización al territorio del Sáhara Occidental, habrían podido solicitar que se introdujera en dicho Acuerdo una cláusula que excluyera dicha aplicación, antes de añadir que su «omisión» en relación con este particular demostraba que aceptaban implícitamente considerar este Acuerdo, al igual que el Acuerdo de Asociación, aplicable a dicho territorio.
- 110 A este respecto, el artículo 30, apartado 2, de la Convención de Viena codifica la norma según la cual, cuando un tratado precise que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado, prevalecerán las disposiciones de este último.
- 111 Ahora bien, como se desprende de los apartados 18, 20 y 21 de la sentencia recurrida, el Acuerdo de Liberalización es un acuerdo que tiene por objeto modificar un acuerdo anterior entre la Unión y el Reino de Marruecos, a saber, el Acuerdo de Asociación y, más concretamente, las disposiciones previstas por dicho acuerdo anterior en materia de liberalización de los intercambios de productos de la agricultura y de la pesca. A tal efecto, como se deduce de los mismos apartados de la sentencia recurrida, el Acuerdo de Liberalización modificó cuatro de los 96 artículos del Acuerdo de Asociación, entre los que no figura el artículo 94 de éste, y sustituyó tres de los cinco protocolos anejos. Estas modificaciones revisten carácter exhaustivo, como confirma el canje de notas entre la Unión y el Reino de Marruecos, forma en la que se celebró el Acuerdo de Liberalización.
- 112 De ello se deriva que el Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Liberalización constituyen tratados sucesivos celebrados entre las mismas partes y que el Acuerdo de Liberalización, como tratado posterior concerniente a aspectos precisos y limitados de una materia que ya está ampliamente regulada por un acuerdo anterior, debe considerarse subordinado a éste.
- 113 Habida cuenta de tal vínculo especial, que no ha sido negado ante el Tribunal de Justicia, procede estimar, con arreglo a la norma codificada en el artículo 30, apartado 2, de la Convención de Viena, que las disposiciones del Acuerdo de Asociación que no han sido modificadas explícitamente por el Acuerdo de Liberalización deben prevalecer a efectos de su aplicación para prevenir cualquier incompatibilidad entre ellos.
- 114 Por tanto, en el momento de su conclusión, el Acuerdo de Liberalización no podía entenderse en el sentido de que su ámbito de aplicación territorial incluía el territorio del Sáhara Occidental, y no era necesario incluir una cláusula que excluyera expresamente este territorio de dicho ámbito de aplicación.
- 115 En consecuencia, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar que debía considerarse que el Consejo y la Comisión habían aceptado que el Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Liberalización se aplicaban al territorio del Sáhara Occidental porque habían omitido introducir en el segundo de estos acuerdos una cláusula que excluyera esta aplicación.
- 116 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, el Tribunal General declaró equivocadamente en el apartado 103 de la sentencia recurrida que el Acuerdo de Liberalización debía interpretarse en el sentido de que se aplicaba al territorio del Sáhara Occidental, más concretamente a la parte de dicho territorio controlada por el Reino de Marruecos, toda vez que esta interpretación no está justificada ni

por el texto del Acuerdo de Asociación, ni por el del Acuerdo de Liberalización, ni, por último, por las circunstancias que rodearon la celebración de ambos acuerdos, tal como se recordaron en los apartados 101 y 102 de la sentencia recurrida.

- 117 No obsta a esta apreciación el análisis efectuado por el Tribunal General en el apartado 99 de la sentencia recurrida sobre la base de los hechos evocados en los apartados 77 a 87 de esa sentencia.
- 118 Las observaciones y apreciaciones llevadas a cabo por el Tribunal General en los mencionados apartados dejan traslucir, ante todo, que el Consejo y la Comisión eran conscientes, al celebrar el Acuerdo de Liberalización, del hecho de que las autoridades marroquíes aplicaban las disposiciones del Acuerdo de Asociación al Sáhara Occidental desde muchos años antes, a continuación, que ninguna de estas instituciones se opuso nunca a esta aplicación y la Comisión cooperó con ellas en cierta medida y, por último, que el régimen de preferencias arancelarias establecido por el Acuerdo de Asociación y modificado por el Acuerdo de Liberalización se aplica *de facto* en algunas circunstancias a los productos originarios del Sáhara Occidental tras la celebración del segundo de estos acuerdos, como recordaron el Consejo y la Comisión en sus escritos procesales y en la vista.
- 119 Como por otro lado se desprende del apartado 102 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que esta práctica posterior a la conclusión del Acuerdo de Asociación justificaba interpretar dicho Acuerdo y el Acuerdo de Liberalización en el sentido de que el territorio del Sáhara estaba incluido en el ámbito de aplicación de ambos Acuerdos.
- 120 A este respecto, es necesario poner de manifiesto que, con arreglo al artículo 31, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena, debe tenerse en cuenta, en particular para los efectos de la interpretación de un tratado, y juntamente con el contexto de éste, toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado.
- 121 En el caso de autos, como se desprende de los apartados 77, 83 y 87 de la sentencia recurrida, el Consejo y la Comisión subrayaron, al igual que el Frente Polisario, que, aunque el régimen de preferencias arancelarias previsto por los Acuerdos de Asociación y de Liberalización se aplicaba en determinados casos a los productos originarios del Sáhara Occidental, esta aplicación era *de facto*.
- 122 Pues bien, debe declararse que el Tribunal General no investigó, contrariamente a lo que prescribe el artículo 31, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena, si tal aplicación, en determinados supuestos, traducía la existencia de un acuerdo entre las partes al objeto de modificar la interpretación del artículo 94 del Acuerdo de Asociación.
- 123 Además, una supuesta voluntad de la Unión expresada en una práctica ulterior consistente en considerar actualmente que los Acuerdos de Asociación y Liberalización son jurídicamente aplicables al territorio del Sáhara Occidental habría implicado necesariamente admitir que la Unión deseaba ejecutar esos acuerdos de manera incompatible con los principios de autodeterminación y de efecto relativo de los tratados, siendo así que ésta recordaba de manera reiterada la necesidad de respetar estos principios, como subraya la Comisión.
- 124 Ahora bien, esta ejecución sería necesariamente irreconciliable con el principio de ejecución de los tratados de buena fe, que constituye un principio obligatorio de Derecho internacional general que se aplica únicamente a los sujetos de Derecho internacional que son parte contratante de un tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de junio de 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, apartado 49, y de 23 de enero de 2014, Manzi y Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, apartado 38).

- 125 De ello se deduce que el Tribunal General también incurrió en error de Derecho al considerar que la práctica ulterior, evocada en los apartados 99 y 102 de la sentencia recurrida, justificaba interpretar los mencionados acuerdos en el sentido de que se aplicaban legalmente al territorio del Sáhara Occidental.
- 126 Por consiguiente, toda vez que el Tribunal General declaró equivocadamente que el Acuerdo de Liberalización debía interpretarse en el sentido de que se aplicaba jurídicamente al territorio del Sáhara Occidental, antes de adoptar esta conclusión como premisa de su análisis de la legitimación del Frente Polisario, como se ha indicado en los apartados 43, 44 y 74 de la presente sentencia, procede estimar el recurso de casación, sin que sea necesario examinar a mayor abundamiento el resto de motivos y alegaciones del Consejo y de la Comisión.
- 127 En consecuencia, debe anularse la sentencia recurrida.

Sobre el recurso

- 128 El artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea establece que, cuando se estime el recurso de casación y el Tribunal de Justicia anule la resolución del Tribunal General, podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.
- 129 En el caso de autos procede que el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio, cuyo estado así lo permite.
- 130 A este respecto, el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, prevé dos supuestos en los que se reconoce legitimación a una persona física o jurídica para recurrir contra un acto del que no es destinataria. Por un lado, una persona podrá interponer tal recurso con la condición de que dicho 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.
- 131 En el caso de autos, debe observarse antes de nada que la alegación formulada por el Frente Polisario para demostrar que tenía legitimación para solicitar la anulación de la Decisión impugnada se basa en la afirmación de que el Acuerdo de Liberalización, cuya celebración aprobó la mencionada Decisión, se aplica en la práctica, en determinados casos, al Sáhara Occidental, aunque no forma parte del territorio del Reino de Marruecos.
- 132 Sin embargo, por las razones expuestas en los apartados 83 a 125 de la presente sentencia, el Acuerdo de Liberalización debe interpretarse, con arreglo a las normas pertinentes de Derecho internacional aplicables a las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, en el sentido de que no se aplica al territorio del Sáhara Occidental.
- 133 En consecuencia, es preciso declarar que no se puede considerar en ningún caso que, habida cuenta de las alegaciones que invoca, el Frente Polisario está legitimado para solicitar la anulación de la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar el resto de las alegaciones por las que el Consejo y la Comisión discuten la admisibilidad del recurso.
- 134 Por consiguiente, debe declararse la inadmisibilidad del recurso.

Costas

- 135 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este último decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y resuelva definitivamente el litigio.
- 136 El artículo 138, apartado 1, de ese Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, establece que la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 137 En el presente asunto, al haber sido desestimadas las pretensiones del Frente Polisario, procede condenarlo a cargar con las costas del Consejo, de acuerdo con lo solicitado por esa institución.
- 138 El artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, igualmente aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este Reglamento, prevé que los Estados miembros y las instituciones que hayan intervenido en el litigio como coadyuvantes soportarán sus propias costas.
- 139 En el caso de autos, el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Portuguesa y la Comisión, parte coadyuvante en primera instancia, cargarán con sus propias costas.
- 140 Por último, el artículo 140, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, igualmente aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este Reglamento, dispone, en particular, que el Tribunal de Justicia podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de un Estado miembro o una institución cargue con sus propias costas.
- 141 En el presente asunto, procede decidir que la Comader cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953).**
- 2) **Declarar la inadmisibilidad del recurso del Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario).**
- 3) **El Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) cargará con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**
- 4) **El Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Portuguesa, la Comisión Europea y la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) cargarán con sus propias costas.**

Firmas