



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 13 de septiembre de 2016¹

Asunto C-104/16 P

**Consejo de la Unión Europea
contra**

Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario)

«Recurso de casación — Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos — Liberalización recíproca del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca»

Índice

I.	Introducción	3
II.	Antecedentes del litigio	4
III.	Recurso ante el Tribunal General y sentencia impugnada	6
IV.	Procedimiento ante el Tribunal de Justicia	8
V.	Sobre la admisibilidad del recurso de casación	9
	A. Alegaciones de las partes	9
	B. Apreciación	9
VI.	Sobre el fondo del recurso de casación	10
	A. Con carácter principal	10
	1. Sobre la primera parte del segundo motivo de casación en la medida en que se refiere a la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental	11
	a) Alegaciones de las partes	11
	b) Apreciación	12

¹ — Lengua original: francés.

i) Estatuto del Sáhara Occidental tal como lo determina el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y sus consecuencias	14
ii) Ausencia de reconocimiento por la Unión y sus Estados miembros de la soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental	17
iii) ¿Qué decir de una aplicación de facto al territorio del Sáhara Occidental que constituiría una «práctica ulteriormente seguida»?	17
iv) Efecto relativo de los tratados (pacta tertiis nec nocent nec prosunt)	19
B. Con carácter subsidiario	21
1. Sobre el primer motivo, basado en errores de Derecho relativos a la capacidad procesal del Frente Polisario ante los órganos jurisdiccionales de la Unión	21
a) Alegaciones de las partes	21
b) Apreciación	22
2. Sobre el segundo motivo, basado en errores de Derecho relativos a la legitimación activa del Frente Polisario	26
a) Sobre la primera parte, en lo referente a la naturaleza de la Decisión controvertida	26
i) Alegaciones de las partes	26
ii) Apreciación	26
b) Sobre la segunda parte, relativa a la afectación directa del Frente Polisario	27
i) Alegaciones de las partes	27
ii) Apreciación	28
– Sobre si los demandantes no privilegiados pueden estar «directamente afectados» por decisiones del Consejo relativas a la celebración de acuerdos internacionales	28
– Sobre los conceptos de afectación directa y de efecto directo	29
c) Sobre la tercera parte, relativa a la afectación individual del Frente Polisario	33
i) Alegaciones de las partes	33
ii) Apreciación	34
C. Con carácter subsidiario de segundo grado	35
1. Sobre el tercer motivo, basado en un error de Derecho relativo al control, por parte del Tribunal General, de la facultad de apreciación de la que goza el Consejo en el ámbito de las relaciones económicas exteriores	35
a) Alegaciones de las partes	35
b) Apreciación	36

2. Sobre el cuarto motivo, basado en que el Tribunal General resolvió ultra petita	39
a) Alegaciones de las partes	39
b) Apreciación.....	39
3. Sobre el quinto motivo, basado en errores de Derecho relativos a la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales	40
a) Sobre la primera parte, relativa a la obligación de examinar la cuestión del respeto de los derechos fundamentales	40
i) Alegaciones de las partes	40
ii) Apreciación.....	41
– Sobre la admisibilidad del motivo del recurso de anulación del Frente Polisario basado en la vulneración de los derechos fundamentales	41
– Sobre la objeción basada en una interpretación y una aplicación erróneas de la Carta de los Derechos Fundamentales	42
b) Sobre la segunda parte, relativa a la obligación de examinar la cuestión de la conformidad del Acuerdo de Liberalización con el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales .	46
i) Alegaciones de las partes	46
ii) Apreciación.....	47
4. Sobre el sexto motivo, basado en un error de Derecho relativo al alcance de la anulación de la Decisión controvertida	49
a) Alegaciones de las partes	49
b) Apreciación.....	50
VII. Sobre las costas	51
A. Con carácter principal y subsidiario	51
B. Con carácter subsidiario de segundo grado	51
VIII. Conclusión	52

I. Introducción

1. Mediante su recurso de casación, el Consejo de la Unión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, en lo sucesivo, «sentencia impugnada», EU:T:2015:953), que anuló parcialmente 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 otra² (en lo sucesivo, «Decisión controvertida») «en la medida en que dicha Decisión aprueba la aplicación de dicho Acuerdo al Sáhara Occidental».

2. El presente asunto es de gran importancia puesto que plantea diversas cuestiones espinosas. En primer lugar, el Tribunal de Justicia tendrá la oportunidad de aclarar si una organización como el Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) tiene capacidad procesal, interés para ejercitar la acción y legitimación activa en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En este contexto, el Tribunal de Justicia deberá dirimir la cuestión de si el Sáhara Occidental entra dentro del ámbito de aplicación territorial 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, firmado en Bruselas el 26 de febrero de 1996 y aprobado en nombre de dichas Comunidades mediante la Decisión 2000/204/CE, CECA del Consejo y de la Comisión, de 24 de enero de 2000³ (en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»), y 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, 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, firmado en Bruselas el 13 de diciembre de 2010⁴ (en lo sucesivo, «Acuerdo de Liberalización»).

3. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia podría verse obligado a aclarar la intensidad del control jurisdiccional ejercido por los órganos jurisdiccionales de la Unión en ámbitos como el de las relaciones económicas exteriores, en los que el Consejo goza de una amplia facultad de apreciación, así como a adoptar una posición sobre los elementos que debería tener en cuenta el Consejo antes de aprobar un acuerdo internacional con un tercer país. En este contexto, el Tribunal de Justicia debería abordar cuestiones complejas de Derecho internacional público relativas al estatuto del Sáhara Occidental y el derecho de su pueblo a la libre determinación.

4. Tampoco hay que perder de vista la importancia que tiene el presente asunto para la comunidad internacional y el futuro de las inversiones marroquíes y otras en el Sáhara Occidental. En efecto, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Sr. Ban Ki-moon, lo mencionó en la sección titulada «Derechos humanos» de su informe de 19 de abril de 2016 sobre la situación del Sáhara Occidental.⁵

II. Antecedentes del litigio

5. 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.

6. En los apartados 1 a 16 de la sentencia impugnada se presentan el contexto histórico e internacional en el que fue creado y la evolución posterior de la situación del Sáhara Occidental.

2 — DO 2012, L 241, p. 2.

3 — DO 2000, L 70, p. 1.

4 — DO 2012, L 241, p. 4.

5 — S/2016/355, punto 73.

7. Tal como se desprende de estos apartados, 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 luego ser inscrito 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.⁶

8. 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] puebl[o] [de]l Sáhara Español a la libre determinación». La Asamblea General invitó al Reino de España, como Potencia administradora, a «determinar 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».

9. 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.

10. El 16 de octubre de 1975, a raíz de una solicitud de la Asamblea General de la ONU en este sentido, la Corte Internacional de Justicia dictó su opinión consultiva relativa al Sáhara Occidental (*C.I.J. Recueil* 1975, p. 12), en cuyo punto 162 concluyó lo siguiente:

«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 de la Asamblea General de la ONU de 14 de diciembre de 1960, 1514 (XV) sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (en lo sucesivo, “Resolución 1514 (XV)”)] en lo que se refiere a la descolonización del Sahara 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.»

11. El 14 de noviembre de 1975, el Reino de España, el Reino de Marruecos y la República Islámica de Mauritania firmaron una declaración que preveía la transferencia de los poderes y responsabilidades del Reino de España, en calidad de Potencia administradora del Sáhara Occidental, a una administración tripartita temporal.

12. 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 Hassan II de Marruecos, considerando que «todo el mundo» había reconocido que el Sáhara Occidental pertenecía al Reino de 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, que reunió a 350 000 personas.

6 — Véase la lista adjunta al informe de 1 de febrero de 2016 del secretario general de las Naciones Unidas sobre la «Información sobre los Territorios No Autónomos transmitida en virtud del Artículo 73 e de la Carta de las Naciones Unidas» (A/71/68).

13. 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. También expresó su preocupación respecto de la grave situación en la región mediante tres resoluciones sobre el Sáhara Occidental, a saber, las Resoluciones 377 (1975), 379 (1975) y 380 (1975). En la última de estas Resoluciones, deploró la organización 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.

14. 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.

15. Entre tanto estalló un conflicto armado entre el Reino de Marruecos, la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario.

16. El 10 de agosto de 1979, la República Islámica de Mauritania celebró un acuerdo con el Frente Polisario, en virtud del cual la primera renunció a toda reivindicación territorial sobre el Sáhara Occidental.

17. 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 acogió con beneplácito el Acuerdo Mauritano-Saharai, firmado en Argel el 10 de agosto de 1979 entre la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario. 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». Pidió al Reino de Marruecos que participara también en la dinámica de paz y, a tal efecto, recomendó 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».

18. 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 en particular la proclamación de un alto el fuego así como la organización de un referéndum de autodeterminación bajo el control de la ONU.

19. A día de hoy todavía no se ha celebrado este referéndum.

20. Actualmente, la mayor parte del territorio del Sáhara Occidental está controlado por el Reino de Marruecos, que se considera soberano del Sáhara Occidental, mientras que el Frente Polisario controla una porción menor y muy poco poblada, situada al este de ese 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 vive en campos gestionados por el Frente Polisario, situados en el territorio argelino, cerca del Sáhara Occidental.

III. Recurso ante el Tribunal General y sentencia impugnada

21. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de noviembre de 2012, el Frente Polisario interpuso un recurso solicitando la anulación de la Decisión controvertida y la condena en costas del Consejo.

22. En apoyo de sus pretensiones, el Frente Polisario invocó once motivos basados, el primero, en el incumplimiento de la obligación de motivación; 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»; 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 la vulneración de «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 protección de la confianza legítima; el noveno, en el hecho de que la Decisión controvertida «es contraria a diversos acuerdos celebrados por la Unión»; el décimo, en la vulneración del Derecho internacional general; y, el undécimo, en la vulneración del «Derecho de la responsabilidad internacional de la Unión».

23. En su defensa, 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.

24. 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.

25. En la sentencia impugnada, el Tribunal General, en primer lugar, examinó los argumentos del Consejo y de la Comisión según los 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 procesal, por una parte, y a que la Decisión controvertida no le afectaba ni directa ni individualmente, por otra. El Tribunal General rechazó estos dos motivos de inadmisibilidad en los apartados 34 a 60 y 61 a 114 de la sentencia impugnada, respectivamente.

26. En segundo lugar, el Tribunal General analizó los motivos de anulación invocados por el Frente Polisario en apoyo de sus pretensiones indicando, en primer lugar, que en esencia éste «invoca[ba] la ilegalidad de la Decisión [controvertida], alegando que ésta vulnera[ba] el Derecho de la Unión y el Derecho internacional».⁷ El Tribunal General añadió que «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».⁸

27. A continuación, el Tribunal General examinó cada uno de los once motivos de anulación invocados por el Frente Polisario y desestimó cada uno de ellos por infundados o, en un caso, por inadmisibles, en los apartados 127, 139, 148, 158, 167, 172, 175, 178, 199, 211 y 214 de la sentencia impugnada.

28. En el marco de este análisis, el Tribunal General consideró, en particular, que ninguno de los argumentos invocados por el Frente Polisario permitía «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».⁹

7 — Apartado 117 de la sentencia impugnada.

8 — Apartado 117 de la sentencia impugnada.

9 — Apartado 215 de la sentencia impugnada. Véanse también los apartados 146, 165, 171, 198, 205 a 211 y 215 a 222 de la sentencia impugnada.

29. Al mismo tiempo, el Tribunal General difirió el examen de una serie de argumentos invocados por el Frente Polisario en apoyo de sus motivos primero, tercero, quinto, sexto, noveno y décimo, relativos en esencia, a su juicio, a la cuestión subsidiaria de en qué circunstancias podían las instituciones de la Unión aprobar la celebración de un acuerdo susceptible de ser aplicado a un territorio en disputa.¹⁰

30. 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 internacional que se pudiera aplicar a un territorio en disputa y que pretendiera facilitar la exportación a la Unión de productos originarios de este territorio, de examinar previamente el conjunto de los elementos pertinentes del caso de autos, 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 sus derechos fundamentales. El Tribunal General también señaló que, en el caso de autos, el Consejo había incumplido esta obligación.

31. Estas consideraciones llevaron al Tribunal General a concluir, 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 asunto» y, por consiguiente, a anular esta última «en la medida en que ésta aprueba la aplicación del [A]cuerdo [de Liberalización] al Sáhara Occidental».

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

32. Mediante su recurso de casación, presentado ante el Tribunal de Justicia el 19 de febrero de 2016, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia impugnada.
- 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 presente recurso de casación.

33. Mediante su escrito de contestación, presentado ante el Tribunal de Justicia el 9 de mayo de 2016, el Frente Polisario solicita al Tribunal de Justicia que:

- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso de casación.
- Con carácter subsidiario, desestime el recurso de casación 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 impugnada, resuelva definitivamente el litigio anulando la Decisión controvertida sobre la base de los motivos desestimados por el Tribunal General.
- Condene al Consejo al pago de las costas en que haya incurrido el Frente Polisario en primera instancia y en el marco del presente recurso de casación.

34. Mediante su escrito de contestación, presentado ante el Tribunal de Justicia el 3 de mayo de 2016, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación.

10 — Véanse los apartados 124 a 126, 147, 166, 172, 199 y 211 de la sentencia impugnada.

35. Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia cuando depositó su recurso de casación, el Consejo solicitó que el asunto fuera tramitado mediante el procedimiento acelerado previsto en el artículo 133 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

36. Mediante auto de 7 de abril de 2016, el Presidente del Tribunal de Justicia accedió a dicha solicitud.

37. Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de los días 2, 13, 18 y 24 de mayo de 2016, se admitió la intervención en el litigio del Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa y la República Portuguesa, en apoyo de las pretensiones del Consejo. Sin embargo, la República Federal de Alemania no depositó ningún escrito de formalización de la intervención ni participó en la vista.

38. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de junio de 2016, se admitió 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.

39. El Consejo, la Comader, el Reino de España, la República Francesa, la República Portuguesa, el Frente Polisario y la Comisión presentaron sus observaciones orales en la vista celebrada el 19 de julio de 2016.

V. Sobre la admisibilidad del recurso de casación

A. Alegaciones de las partes

40. El Frente Polisario impugna la admisibilidad del recurso de casación alegando que el Consejo no tiene interés en interponerlo. A este respecto, señala, en primer lugar, que la sentencia impugnada sólo anuló la Decisión controvertida «en la medida en que [...] aprueba la aplicación [del] Acuerdo [de Liberalización] al Sáhara Occidental». En segundo lugar, sostiene que ni el Reino de Marruecos ni la Unión son competentes para celebrar un acuerdo aplicable al Sáhara Occidental. De ello concluye que el Consejo no puede obtener ningún beneficio de una eventual reintegración del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Liberalización.

41. El Consejo y la Comisión cuestionan la conformidad a Derecho de esta argumentación exponiendo, con carácter principal, que las instituciones de la Unión pueden interponer un recurso de casación sin tener que demostrar la existencia de un interés en ejercitar la acción y, con carácter subsidiario, que dicho requisito se cumple en el presente caso. Asimismo, el Consejo expone que la propia argumentación del Frente Polisario relativa a la inadmisibilidad del recurso de casación es inadmisibile, debido a que equivale a solicitar la modificación del apartado 220 la sentencia impugnada y a que, con arreglo al artículo 174 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, dicha solicitud no cabe en un escrito de contestación.

B. Apreciación

42. 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 hayan sido total o parcialmente desestimadas».

43. Éste es claramente el caso del Consejo, cuya postura ante el Tribunal General fue que el recurso del Frente Polisario era inadmisibile o, en su defecto, infundado.

44. Dado que el Tribunal General desestimó las alegaciones del Consejo sobre la admisibilidad del recurso del Frente Polisario y anuló parcialmente la Decisión controvertida, el Consejo ha visto sus pretensiones parcialmente desestimadas. Por lo tanto, tiene derecho a interponer un recurso contra la sentencia impugnada.

45. En cualquier caso, como declaró el Tribunal de Justicia en el marco de litigios distintos de los que enfrentan a la Unión y sus agentes, las instituciones de la Unión no deben justificar ningún interés para poder interponer un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal General,¹¹ salvo en el caso de que soliciten una sustitución de fundamentos de Derecho.¹²

46. Es cierto que el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 46 de la sentencia de 19 de julio de 2012, Consejo/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471) que «el Tribunal de Justicia [podía] declarar la inadmisibilidad de un recurso de casación cuando un hecho posterior a la sentencia del Tribunal General pu[diera] privar a ésta de su carácter perjudicial para el recurrente en casación [en el caso de autos, el Consejo]».

47. No obstante, el Frente Polisario no señala ningún hecho posterior a la sentencia impugnada que pueda haber privado a ésta de su carácter perjudicial. Simplemente parece decir que el fallo de la sentencia impugnada según el cual la Decisión controvertida se anula «en la medida en que [...] aprueba la aplicación [del] Acuerdo [de Liberalización] al Sáhara Occidental» no contradice su tesis de que ni las instituciones de la Unión ni el Reino de Marruecos tienen competencia para celebrar un acuerdo aplicable al Sáhara Occidental.¹³

48. Aunque no tiene en absoluto por objeto cuestionar el apartado 220 de la sentencia impugnada¹⁴ (lo que en cualquier caso sería imposible fuera de una adhesión a la casación), esta argumentación no puede servir de fundamento a la excepción de inadmisibilidad del Frente Polisario. Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad del Frente Polisario.

VI. Sobre el fondo del recurso de casación

A. Con carácter principal

49. Puesto que la aplicación o no del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental es el elemento central del problema, abordaré en primer lugar la primera parte del segundo motivo de casación, en la medida en que se refiere a la aplicación de dicho Acuerdo. En efecto, si la respuesta a esta cuestión es negativa, se deberá anular la sentencia del Tribunal General, que habrá incurrido en un error de Derecho al basarse en la hipótesis contraria y deberá declararse la inadmisibilidad del recurso del Frente Polisario, por carecer de interés para ejercitar la acción y de legitimación activa.

11 — Véanse el artículo 56, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la sentencia de 22 de febrero de 2005, Comisión/max.mobil (C-141/02 P, EU:C:2005:98), apartados 48 a 51.

12 — Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Iríde/Comisión (C-329/09 P, no publicada, EU:C:2011:859), apartado 50.

13 — Véase el apartado 8 del escrito de duplica del Frente Polisario.

14 — Según el Tribunal General, «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».

1. Sobre la primera parte del segundo motivo de casación en la medida en que se refiere a la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental

a) Alegaciones de las partes

50. El Consejo señala que, para pronunciarse sobre la legitimación activa del Frente Polisario, el Tribunal General examinó, con carácter preliminar, en los apartados 73 a 103 de la sentencia impugnada, la cuestión de si el Acuerdo de Liberalización se aplicaba o no al Sáhara Occidental. El Consejo considera que, en el apartado 73 de la sentencia impugnada, el Tribunal realizó este examen basándose en la presunción de que una respuesta afirmativa a dicha cuestión tendría como consecuencia automática que el Frente Polisario podría verse afectado directa e individualmente por la Decisión controvertida. Añade que esta presunción es jurídicamente errónea, dado que la Decisión controvertida no puede crear derechos y obligaciones cuyo alcance exceda del ámbito de aplicación territorial de los Tratados, y por lo tanto carece de todo efecto jurídico sobre el territorio del Sáhara Occidental.

51. Por su parte, la Comisión considera, por un lado, que el hecho de que el Acuerdo de Liberalización se aplique *de facto* al Sáhara Occidental¹⁵ no permite considerar que exista una «práctica ulteriormente seguida», en el sentido del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969¹⁶ (en lo sucesivo, «Convención de Viena»), que justifique interpretar el artículo 94 del Acuerdo de Asociación en el sentido de que hace que este Acuerdo así como el Acuerdo de Liberalización sean aplicables al territorio del Sáhara Occidental.

52. Por otro lado, según la Comisión, considerar que dichos acuerdos son aplicables al Sáhara Occidental sería contrario al principio del efecto relativo de los tratados (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) codificado en el artículo 34 de la Convención de Viena, al derecho del pueblo del Sáhara Occidental a la libre determinación y a la ausencia de una extensión expresa de dichos acuerdos al Sáhara Occidental.

53. En respuesta, el Frente Polisario observa que el Tribunal General no examinó la cuestión de la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental con el objetivo de extraer de ello ninguna presunción en cuanto a la admisibilidad del recurso, sino para determinar el contexto de hecho y de Derecho en el que debía entenderse su legitimación activa. En efecto, según el Frente Polisario, el Consejo y la Comisión sostuvieron durante mucho tiempo que este Acuerdo no era aplicable a dicho territorio, antes de reconocer que se aplicaba efectivamente a los productos originarios de éste. Pues bien, en su opinión, este elemento es precisamente uno de los que distinguen dicho Acuerdo de los dos acuerdos comparables celebrados por el Reino de Marruecos con los Estados Unidos de América, por una parte, y los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), por otra.

15 — Véase el apartado 87 de la sentencia impugnada.

16 — *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331. Tanto el Tribunal General como las partes hacen referencia a la Convención de Viena, a pesar de que, en virtud de su artículo 1, ésta sólo se aplica a los tratados entre Estados, mientras que la convención aplicable a los acuerdos de asociación y de liberalización es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, celebrada en Viena el 21 de marzo de 1986, que, de cualquier modo, aún no ha entrado en vigor. Dicho esto, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 37 de la sentencia de 6 de febrero de 2014, Helm Döngemittel (C-613/12, EU:C:2014:52), «el Derecho internacional de los Tratados está codificado, en esencia, por la Convención de Viena y [...] las reglas contenidas en esta Convención se aplican a un Acuerdo celebrado entre un Estado y una organización internacional, como el Acuerdo Euromediterráneo con [la República Árabe de Egipto], en la medida en que dichas reglas son la expresión del Derecho consuetudinario internacional general». Véase también, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), apartados 40 a 42 y jurisprudencia citada, y artículo 3, letra b), de la Convención de Viena. En consecuencia, estas reglas «vinculan a las instituciones de [la Unión] y forman parte del ordenamiento jurídico [de la Unión]» (sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 42. En las presentes conclusiones, me referiré a las disposiciones de la Convención de Viena.

b) Apreciación

54. La cuestión del ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Liberalización (que depende del ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Asociación que éste modificó) es de una importancia primordial en el presente asunto porque impregna todo el recurso de anulación del Frente Polisario, incluidas las cuestiones de fondo,¹⁷ más allá de la cuestión de su legitimación activa (y de su interés para ejercitar la acción).

55. A este respecto, el Consejo afirma que, al decidir, en el apartado 73 de la sentencia impugnada, examinar si el Frente Polisario puede verse afectado directa e individualmente por la Decisión controvertida en función de la aplicación o no del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental, el Tribunal General «[convirtió] la aplicación del Acuerdo celebrado en virtud de la Decisión [controvertida] en el presente caso a un territorio fuera de la Unión en una condición previa para que el [Frente Polisario] se viera afectado individual y directamente por dicha Decisión».¹⁸ Según el Consejo, esto sería contrario a los apartados 90, 91 y 94 del auto de 3 de julio de 2007, *Commune de Champagne y otros/Consejo y Comisión* (T-212/02, EU:T:2007:194), en el que se declaró que la Decisión de aprobación de un acuerdo internacional sólo podía surtir efectos en el territorio de la Unión.

56. En mi opinión, se debe rechazar este argumento por el simple motivo de que, en el asunto que dio lugar al auto del Tribunal General de 3 de julio de 2007, *Commune de Champagne y otros/Consejo y Comisión* (T-212/02, EU:T:2007:194), no se cuestionaba el alcance del ámbito de aplicación territorial del acuerdo de que se trataba en dicho asunto. Por lo tanto, el Tribunal se limitó a examinar si la Decisión de aprobación de dicho acuerdo conllevaba «efectos jurídicos obligatorios que pu[dieran] afectar a los intereses de los demandantes, modificando claramente la situación jurídica de éstos».¹⁹

57. Aunque, al pronunciarse de este modo, el Tribunal General parece fusionar los conceptos de acto impugnabile y de legitimación activa, no es menos cierto que, en el presente asunto, el Tribunal General no habría podido pronunciarse sobre la afectación directa e individual del Frente Polisario sin decidir previamente si el Sáhara Occidental formaba parte o no del ámbito de aplicación territorial de los Acuerdos de Asociación y de Liberalización. Evidentemente, si el Sáhara Occidental no estuviera comprendido en el ámbito de aplicación territorial de dichos Acuerdos, se excluiría la afectación directa e individual del Frente Polisario, en la medida en que todos sus argumentos en el presente caso se basan en dicha aplicación.

58. Por consiguiente, se deben examinar los argumentos de la Comisión según los cuales es evidente que la Decisión controvertida no ha modificado la situación jurídica del Frente Polisario porque el Acuerdo de Asociación y, por tanto, el Acuerdo de Liberalización no eran aplicables al Sáhara Occidental. La Comisión considera de este modo que, en los apartados 88 a 104 de la sentencia impugnada, el Tribunal General realizó una interpretación errónea del artículo 94 del Acuerdo de Asociación.²⁰

17 — En particular, la cuestión de la alegada aplicación extraterritorial de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al Sáhara Occidental.

18 — Véase el apartado 24 del recurso de casación.

19 — Véase el apartado 88.

20 — Véanse, en particular, los apartados 27 a 30 del escrito de contestación de la Comisión.

59. Procede aclarar de entrada que no es necesario adoptar una postura sobre si el Reino de Marruecos puede celebrar un acuerdo internacional aplicable al Sáhara Occidental sin violar el Derecho internacional, lo que, en mi opinión, no está claramente demostrado²¹ y que por lo demás es negado con firmeza por el Frente Polisario.

60. Efectivamente, a los efectos del presente asunto, basta con responder a la cuestión específica de si los Acuerdos en cuestión son aplicables al Sáhara Occidental en virtud del artículo 94 del Acuerdo de Asociación, que dispone que «[el Acuerdo de Asociación] será aplicable, por una parte, [en el territorio de la Unión] y, por otra, *en el territorio del Reino de Marruecos*».²²

61. Debo señalar en este sentido que en los Acuerdos en cuestión no se define la expresión «territorio del Reino de Marruecos».

62. A este respecto, 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».²³

63. Hay dos visiones diferentes sobre este punto.

64. Por una parte, a pesar de sus distintas motivaciones, el Frente Polisario y la Comisión creen que el Sáhara Occidental es un territorio no autónomo en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y que, en su calidad de tal, no puede formar parte del territorio del Reino de Marruecos en el sentido del artículo 94 del Acuerdo de Asociación. Ninguno de ellos reconoce la soberanía de este último sobre el Sáhara Occidental.

65. Si bien la Comisión reconoce que los Acuerdos de Asociación y de Liberación han sido aplicados a productos procedentes del Sáhara Occidental, en la vista subrayó que se trataba únicamente de una simple tolerancia, que no había puesto en cuestión, aunque habría podido hacerlo sobre la base del artículo 86 del Acuerdo de Asociación, y añadió que el hecho de no haber recurrido a dicho artículo no constituía una prueba de su aceptación.

66. Por otra parte, el Consejo y el Reino de Marruecos consideran que el Acuerdo de Liberalización es aplicable al Sáhara Occidental pero por motivos diferentes. Como afirma el Tribunal General en el apartado 100 de la sentencia impugnada, según «[el Reino de Marruecos], el Sáhara Occidental forma parte integral de su territorio».

67. En cuanto al Consejo, a lo largo del procedimiento ante el Tribunal de Justicia y en la vista ha sostenido tesis divergentes, incluso contradictorias. Cito aquí la última versión de su interpretación del ámbito de aplicación de los Acuerdos en cuestión, que el Consejo expresó durante su réplica en la vista. Según esta tesis, «el Consejo no ha aceptado tácitamente la interpretación del [Reino de] Marruecos de que el Acuerdo [de Liberalización] se aplica al Sáhara Occidental como parte de su territorio, lo que podría constituir un indicio de reconocimiento indirecto [de su soberanía]. Ha aceptado tácitamente que el Acuerdo [de Liberalización] se aplique también [...] a un territorio no autónomo que el Reino de Marruecos administra, lo que no implica ni reconocimiento ni

21 — La cuestión de si la Potencia administradora conserva su prerrogativa de celebrar acuerdos internacionales en nombre y por cuenta del territorio no autónomo se planteó en el asunto de Timor Oriental entre la República Portuguesa (en calidad de Potencia administradora expulsada de Timor Oriental por la República de Indonesia) y la Commonwealth de Australia (como tercer país que celebró con la República de Indonesia un acuerdo internacional aplicable a Timor Oriental). Sin embargo, la Corte Internacional de Justicia no resolvió sobre el fondo de este asunto al declarar que la ausencia de la República de Indonesia del litigio no le permitía ejercer sus competencias. No obstante, dictaminó que «no se [podía] deducir del simple hecho de qu[e] [determinadas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad] mencionaran a Portugal como Potencia administradora de Timor Oriental que [dichas] resoluciones [...] tuvieran por objeto imponer a los terceros Estados una obligación de tratar exclusivamente con Portugal en lo referente a la plataforma continental de Timor Oriental». Véase la sentencia de 30 de junio de 1995, Timor Oriental (Portugal c. Australia), *C.I.J. Recueil* 1995, p. 90, apartado 32.

22 — El subrayado es mío.

23 — El subrayado es mío.

aquiescencia ni aceptación. El Reino de Marruecos y la Unión son conscientes de que mantienen interpretaciones diferentes. *They agree to disagree*. Tienen un entendimiento mutuo según el cual la Unión admite la aplicación del Acuerdo en el territorio del Sáhara Occidental y el [Reino de] Marruecos no lo utiliza como argumento en apoyo de la reivindicación de su soberanía». Su tesis puede resumirse brevemente como «aplicación sin reconocimiento». El Consejo que, «cuando se celebró el Acuerdo [...] no había ninguna duda entre [sus] miembros [...] acerca de que [el Reino de Marruecos consideraba el Sáhara Occidental parte de su territorio]». No obstante, según el Consejo, tener la expectativa de que el Acuerdo en cuestión se aplique al Sáhara Occidental no implica que dicha institución adopte una postura en cuanto a la soberanía sobre el territorio del Sáhara Occidental.

68. En mi opinión, razonando únicamente sobre la base del artículo 94 del Acuerdo de Asociación, el Sáhara Occidental no forma parte del territorio del Reino de Marruecos en el sentido de este artículo, por los motivos que expondré a continuación.

i) Estatuto del Sáhara Occidental tal como lo determina el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y sus consecuencias

69. No cabe duda de que, como dictaminó el Tribunal de Justicia en el apartado 46 de la sentencia de 5 de julio de 1994, Anastasiou y otros (C-432/92, EU:C:1994:277), acerca del Acuerdo de Asociación entre la Unión y la República de Chipre,²⁴ «[la Unión] debe tener una consideración especial hacia la otra Parte contratante al interpretarlo y aplicarlo».

70. Esto no supone, no obstante, que la Unión deba aceptar cualquier punto de vista de su otra Parte contratante sobre la interpretación y la aplicación del Acuerdo de Asociación, sobre todo cuando su otra Parte contratante defienda posturas que la comunidad internacional y la Unión nunca hayan aceptado.

71. Ahora bien, como desde 1963 el Sáhara Occidental figura inscrito por la ONU en su lista de territorios no autónomos en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas,²⁵ de ello se deduce que, en su condición de tal, se enmarca en la aplicación de la Resolución 1514 (XV) relativa al ejercicio del derecho a la libre determinación por los pueblos coloniales,²⁶ como dictaminó la Corte Internacional de Justicia en el apartado 162 de su opinión consultiva de 16 de octubre de 1975 sobre el Sáhara Occidental.²⁷

72. En este sentido, no comparto el punto de vista del Tribunal General expresado en el apartado 56 de la sentencia impugnada, y reiterado por el Consejo en la vista, según el cual «el Sáhara Occidental es un territorio *cuyo estatuto internacional es actualmente indeterminado*».²⁸ Lo que está indeterminado en la actualidad no es su estatuto, sino su futuro.

73. Tampoco comparto la calificación del Sáhara Occidental que hace el Tribunal General como «territorio en disputa», en los apartados 117, 141, 142, 165, 198, 205, 210, 211, 215, 217, 220, 222, 223 y 227 de la sentencia impugnada.

24 — Véase el Reglamento (CEE) n.º 1246/73 del Consejo, de 14 de mayo de 1973, relativo a la celebración del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre (DO 1973, L 133 p. 1; EE 11/03, p. 168).

25 — Véanse los apartados 3 y 57 de la sentencia impugnada, así como la lista adjunta al informe de 1 de febrero de 2016 del secretario general de las Naciones Unidas sobre la «Información sobre los Territorios No Autónomos transmitida en virtud del Artículo 73 e de la Carta de las Naciones Unidas» (A/71/68). Véase también, en este sentido, la Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico (S/2002/161), punto 6: «la transferencia de la autoridad administrativa sobre el Territorio [por el Reino de España] [al Reino de] Marruecos y a la [República Islámica de] Mauritania en 1975 no afectó la condición internacional del Sáhara Occidental como Territorio no autónomo».

26 — Véase el punto 10 de las presentes conclusiones.

27 — C.I.J. *Recueil* 1975, p. 12.

28 — El subrayado es mío.

74. Contrariamente al asunto que dio lugar a la sentencia de 6 de julio de 1995, *Odigitria/Consejo y Comisión* (T-572/93, EU:T:1995:131),²⁹ en el que figuraban los términos «zone litigieuse» en francés pero «zone in dispute» en inglés (lo que podría explicar los cambios de vocabulario del Tribunal General en el presente asunto), en este caso no se trata de un conflicto de delimitación, sino de la determinación de las consecuencias que deben extraerse del estatuto del Sáhara Occidental como territorio no autónomo en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas.³⁰

75. Como tal, el Sáhara Occidental posee, en virtud de dicha Carta, «una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra [...] hasta que el pueblo de[l] [...] territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta y, en particular, con sus propósitos y principios».³¹

76. Por consiguiente, como sostuvo la Comisión ante el Tribunal General,³² el ámbito de aplicación territorial de los Acuerdos en cuestión no puede abarcar el Sáhara Occidental, sin una extensión expresa, que no existe en el presente caso.³³

77. A este respecto, la práctica de los Estados que tiene o asumen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos es de una importancia particular, dado que son los únicos Estados que pueden desarrollar una práctica a este respecto.³⁴

78. En este contexto, la práctica de los Estados Unidos de América, de Nueva Zelanda, de la República Francesa y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reviste una importancia especial, dado que son los cuatro Estados³⁵ que figuran en la lista de las Potencias administradoras gestionada por la ONU³⁶ y que administran dieciséis de los diecisiete territorios no autónomos que aparecen en la lista adjunta a dicho informe del secretario general de las Naciones Unidas.³⁷

29 — La sentencia del Tribunal General fue confirmada por el auto de 28 de noviembre de 1996, *Odigitria/Consejo y Comisión* (C-293/95 P, EU:C:1996:457). El asunto se refería a acuerdos de pesca celebrados por la Unión con la República de Senegal y la República de Guinea-Bisáu, acuerdos que no habían excluido de su ámbito de aplicación territorial las zonas marítimas que eran objeto de reivindicaciones recíprocas por parte de ambos Estados. Mediante su recurso de indemnización, la parte demandante acusaba al Consejo y a la Comisión de no haber excluido la zona controvertida de los Acuerdos en cuestión, hasta que se dictara la sentencia de la Corte Internacional de Justicia.

30 — Véase, en este sentido, la sentencia R (*Western Sahara Campaign UK*) v *The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs and The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* [2015] EWHC 2898 (Admin), apartado 39, que dio lugar al asunto *Western Sahara Campaign* (C-266/16), pendiente ante el Tribunal de Justicia.

31 — 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 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General de la ONU.

32 — Véase el apartado 75 de la sentencia impugnada.

33 — Al contrario, por ejemplo, según la Comisión, del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, aprobado mediante el Reglamento (CE) n.º 764/2006 del Consejo de 22 de mayo de 2006 (DO 2006, L 141, p. 1), que emplea términos más amplios («aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos» y «aguas bajo jurisdicción marroquí»), lo cual vendría a significar que la intención de las partes era que se aplicara a las aguas bajo jurisdicción marroquí [véanse los artículos 2, letra a), y 11 de dicho Acuerdo], incluyendo, pues, las aguas del Sáhara Occidental.

34 — La importancia de esta práctica fue subrayada por la Corte Internacional de Justicia en su sentencia de 20 de febrero de 1969 en los asuntos de la Plataforma continental del Mar del Norte (*República Federal de Alemania c. Reino de Dinamarca; República Federal de Alemania c. Reino de los Países Bajos*), *C.I.J. Recueil* 1969, p. 3, haciendo referencia a la práctica de los Estados «que tienen un interés particular» (apartado 74).

35 — No tengo en cuenta al Reino de España, que también aparece en la lista adjunta al informe de 1 de febrero de 2016 del secretario general de las Naciones Unidas sobre la «Información sobre los Territorios No Autónomos transmitida en virtud del Artículo 73 e de la Carta de las Naciones Unidas» (A/71/68), dado que se considera descargado de toda responsabilidad de carácter internacional relativa a su administración del Sáhara Occidental a partir del 26 de febrero de 1976.

36 — Véase la lista adjunta al informe de 1 de febrero de 2016 del secretario general de las Naciones Unidas sobre la «Información sobre los Territorios No Autónomos transmitida en virtud del Artículo 73 e de la Carta de las Naciones Unidas» (A/71/68).

37 — Los Estados Unidos de América administran Guam, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Samoa Americana. Nueva Zelanda administra Tokelau. La República Francesa administra Nueva Caledonia y la Polinesia Francesa. El Reino Unido administra Anguila, las Bermudas, Gibraltar, las Islas Caimán, las Islas Malvinas, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, Montserrat, las Islas Pitcairn y Santa Elena. El decimoséptimo territorio no autónomo es el Sáhara Occidental.

79. Según la práctica de los Estados Unidos de América, de Nueva Zelanda y del Reino Unido,³⁸ que forman la mayoría de las Potencias administradoras y que administran la mayoría de los territorios no autónomos, toda aplicación de tratados o acuerdos a los territorios no autónomos está supeditada a una extensión expresa al ser ratificados.³⁹

80. Pues bien, habida cuenta de que la Unión considera el Sáhara Occidental un territorio no autónomo, ni los Acuerdos de Asociación y de Liberalización ni el Reino de Marruecos, al ratificarlos, previeron ninguna extensión expresa de tales Acuerdos a dicho territorio.

81. Además, mi opinión queda corroborada por la postura de los Estados Unidos de América, de la República de Islandia, del Reino de Noruega y de la Confederación Suiza, que consideran igualmente que el Sáhara Occidental no está comprendido en el ámbito de aplicación territorial de los acuerdos de libre comercio que han celebrado con el Reino de Marruecos,⁴⁰ aun cuando estos acuerdos, como el Acuerdo de Asociación, no excluyen expresamente el Sáhara Occidental de su ámbito de aplicación territorial.⁴¹

82. De lo que antecede deduzco que el Sáhara Occidental no puede formar parte del territorio del Reino de Marruecos en el sentido del artículo 94 del Acuerdo de Asociación. Por consiguiente, los Acuerdos de Asociación y de Liberalización no son aplicables o aplicados a dicho territorio.

38 — Sólo la República Francesa tiene una práctica diferente, pues, según explicó el Gobierno francés en la vista los tratados celebrados por la República Francesa eran aplicables a Nueva Caledonia y a la Polinesia Francesa, salvo exclusión expresa.

39 — Véanse las «Guidelines on extension of treaties to overseas territories», de 19 de marzo de 2013, del Foreign & Commonwealth Office del Reino Unido, disponible en el sitio de Internet: <https://www.gov.uk/government/publications/guidelines-on-extension-of-treaties-to-overseas-territories>. Véase también, en este sentido, «Federal Tax Laws and Issues Related to the United States Territories», de 15 de mayo de 2012, del Joint Committee on Taxation del Congreso de los Estados Unidos, disponible en el sitio de Internet <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4427>. Véase también, en este sentido, «External Relations and International Legal Obligations», en el sitio de Internet del Gobierno de Tokelau (<http://www.tokelau.org.nz/About+Us/Government.html>).

40 — Véase, en este sentido, la carta de la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos de América de 20 de julio de 2004 al miembro del Congreso Joseph R. Pitts a tenor de la cual «los Estados Unidos y muchos otros países no reconocen la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental [...]». [El acuerdo de libre comercio] se aplicará al comercio con el [Reino de Marruecos] y a las inversiones en el territorio [del Reino de] Marruecos, tal como dicho territorio está reconocido internacionalmente, y no incluirá el Sáhara Occidental» («The United States and many other countries do not recognize Moroccan sovereignty over Western Sahara [...] The [free trade agreement] will cover trade and investment in the territory of Morocco as recognized internationally, and will not include Western Sahara»). Esta carta está disponible en el sitio de Internet del boletín oficial del Congreso (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2004-07-22/pdf/CREC-2004-07-22-pt2-PgH6615-4.pdf#page=13>). Véase también, en este sentido, la respuesta del ministro de Asuntos Exteriores del Reino de Noruega a una pregunta parlamentaria, dada el 11 de mayo de 2010, según la cual «dado que [el Reino de] Marruecos no ejerce soberanía sobre el Sáhara Occidental de una forma internacionalmente reconocida, no se considera que este último forme parte del territorio de Marruecos en el marco de [l] acuerdo de libre comercio». [Este acuerdo] no es, por tanto, aplicable a los productos originarios del Sáhara Occidental» (véase el sitio de Internet del Parlamento noruego <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=46630>). Véase también, en este sentido, la opinión del Consejo Federal de la Confederación Suiza de 15 de mayo de 2013 según la cual «[los acuerdos de libre comercio AELC-Marruecos y Suiza-Marruecos] se aplicarán exclusivamente al territorio del Reino de Marruecos. El territorio del Sáhara Occidental es, con arreglo a las resoluciones de la ONU, un “territorio no autónomo” y no forma parte del territorio [del Reino de] Marruecos. Si unas mercancías no se ajustan a las normas de origen del acuerdo en cuestión (por ejemplo, porque han sido producidas [en el] Sáhara Occidental) y que, a pesar de todo, se entregan pruebas de origen engañosas establecidas en el marco de dicho acuerdo (con origen en Marruecos) entonces, tras confirmación jurídica mediante un procedimiento de control, se denegará el trato preferencial» (véase la página web del Parlamento suizo <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20133178>). Véase también, en este sentido, la respuesta del ministro de Asuntos Exteriores de la República de Islandia a una pregunta parlamentaria, dada el 18 de abril de 2016: «Estamos de acuerdo con la interpretación del Acuerdo de Libre Comercio entre la AELC y Marruecos por las autoridades noruegas y suizas según la cual [este Acuerdo] no cubre los productos originarios del Sáhara Occidental» (véase el sitio de Internet del Parlamento islandés <http://www.althingi.is/altext/raeda/145/rad20160418T160934.html>).

41 — Véase en este sentido el artículo 2.1 del Acuerdo de Libre Comercio, celebrado el 15 de junio de 2004 en Washington D.C. entre los Estados Unidos de América y el Reino de Marruecos («Except as otherwise provided, this Chapter applies to trade in goods of a Party») y el artículo 36 del Acuerdo de Libre Comercio, celebrado el 19 de junio de 1997 en Ginebra entre los Estados de la AELC y el Reino de Marruecos («El presente Acuerdo se aplicará a los territorios de los Estados partes en el mismo, con excepción de lo dispuesto en el Protocolo E»), que autoriza al Reino de Noruega a excluir el territorio de Svalbard del ámbito de aplicación del Acuerdo de Libre Comercio).

ii) Ausencia de reconocimiento por la Unión y sus Estados miembros de la soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental

83. Como afirmaron el Consejo y la Comisión ante el Tribunal General⁴² y también sostienen ante el Tribunal de Justicia, la Unión y sus Estados miembros no han reconocido jamás que el Sáhara Occidental forme parte del territorio del Reino de Marruecos ni que esté sometido a su soberanía.

84. Por lo demás, el Consejo no explica en absoluto cómo sería jurídicamente posible aplicar en un territorio determinado un acuerdo celebrado con un país sin reconocer ninguna competencia o autoridad jurídica de ese país sobre ese territorio, todo ello sin invocar siquiera los artículos 34 a 36 de la Convención de Viena ni demostrar su aplicación al caso concreto.

85. Al contrario, en mi opinión, la aplicabilidad implica, de forma necesaria e inevitable, el reconocimiento.

86. Asimismo, me resulta imposible aceptar la tesis del Consejo de la «aplicación sin reconocimiento», que trata de conciliar la aplicabilidad o aplicación de los Acuerdos en cuestión al Sáhara Occidental y la voluntad de no tomar postura acerca de cualquier reconocimiento por parte de la Unión y de los Estados miembros de que el Sáhara Occidental forme parte del Reino de Marruecos. Esta ausencia de reconocimiento excluye de forma cierta y definitiva la posibilidad de que, al negociar los Acuerdos de Asociación y de Liberalización, la Unión tuviera la intención de que dichos Acuerdos fueran aplicables al Sáhara Occidental.

iii) ¿Qué decir de una aplicación *de facto* al territorio del Sáhara Occidental que constituiría una «práctica ulteriormente seguida»?

87. En el procedimiento ante el Tribunal General, el Frente Polisario invocó la existencia de una práctica según la cual los Acuerdos de Asociación y de Liberalización eran aplicados *de facto* al territorio del Sáhara Occidental, lo que el Consejo y la Comisión confirmaron en la vista ante el Tribunal General⁴³ y reiteraron ante el Tribunal de Justicia.⁴⁴

88. No me parece que este hecho pueda ampliar el ámbito de aplicación de dichos Acuerdos al Sáhara Occidental, como aceptó el Tribunal General en el apartado 103 de la sentencia impugnada.

89. Lo cierto es que, aunque una «práctica ulteriormente seguida» en el sentido del artículo 31, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena⁴⁵ puede tenerse en cuenta como indicio adicional del sentido que se debe dar al texto de un acuerdo teniendo en cuenta su objeto y fin, esta práctica no es decisiva en sí misma.⁴⁶

42 — Véanse los apartados 74, 75 y 81 de la sentencia impugnada.

43 — Véase el apartado 87 de la sentencia impugnada.

44 — Véanse los puntos 65 (para la Comisión) y 67 (para el Consejo) de las presentes conclusiones.

45 — Si bien el artículo 31, apartado 1, de dicha Convención establece que «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», su apartado 3, letra b), dispone que «juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta [...] toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado».

46 — Véase *Air Transport Services Agreement Arbitration* (Estados Unidos de América c. República Italiana), 1965, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XVI, pp. 75 y ss., especialmente p. 99, basándose en la opinión consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 12 de agosto de 1922 sobre la competencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la regulación internacional de las condiciones de trabajo de las personas empleadas en la agricultura (CPIJ, serie B, pp. 39 a 41).

90. Como sostiene la Comisión, los elementos relativos a la práctica seguida por la Unión y el Reino de Marruecos en cuanto a la aplicación de los Acuerdos en cuestión al Sáhara Occidental que el Tribunal General examinó en los apartados 78 a 87 de la sentencia impugnada no la convierten en una «práctica ulteriormente seguida» en el sentido del artículo 31, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena.⁴⁷

91. En este sentido, no comparto la interpretación del Derecho internacional que expuso el Tribunal de Justicia en su sentencia de 11 de marzo de 2015, Oberto y O’Leary (C-464/13 y C-465/13, EU:C:2015:163), en el que éste declaró que «de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia se desprende que la práctica ulteriormente seguida en la aplicación de un tratado *puede primar sobre el tenor claro de este tratado* si dicha práctica refleja el acuerdo de las partes [CIJ, asunto del templo de Préah Vihéar (Camboya v. Tailandia), sentencia de 15 de junio de 1962, Recopilación 1962, p. 6]». ⁴⁸

92. Debo señalar, en primer lugar, que la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto del templo de Préah Vihéar es anterior a la Convención de Viena, firmada en 1969. Por lo tanto no podía afectar directamente a la interpretación del artículo 31, apartado 3, letra b), de esta Convención, disposición que no existía en esa época.

93. Seguidamente, no veo en ninguna parte de dicha sentencia que la Corte Internacional de Justicia dijera, expresamente o no, que la práctica ulteriormente seguida en la aplicación de un tratado pueda primar sobre el tenor claro de este tratado.

94. Por último, en la medida en que la referida disposición refleja una norma de Derecho internacional consuetudinario, procede señalar que la Corte Internacional de Justicia no afirmó que una práctica ulteriormente seguida pudiera primar sobre el tenor claro de un tratado si dicha práctica reflejaba el acuerdo de las partes.

95. Al contrario, dicha sentencia es una de las sentencias principales de la Corte Internacional de Justicia sobre el concepto de *estoppel* o de aquiescencia en Derecho internacional,⁴⁹ que son conceptos completamente distintos del de «práctica ulteriormente seguida».

96. En mi opinión, resulta imposible que una «práctica ulteriormente seguida» contraria al sentido corriente de los términos de un acuerdo pueda primar sobre dichos términos, salvo si ésta constituye una práctica, conocida y aceptada por las partes, suficientemente extendida y con una suficiente antigüedad como para constituir en sí misma un nuevo acuerdo. Pues bien, los elementos que figuran en los autos del presente asunto y que fueron examinados por el Tribunal General en los apartados 78 a 87 de la sentencia impugnada no son suficientes para acreditar la existencia de tal práctica.

47 — Si bien el artículo 31, apartado 1, de dicha Convención establece que «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 su fin», según su apartado 3, letra b), «juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta [...] toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado».

48 — Apartado 61 (el subrayado es mío). El templo de Préah Vihéar se eleva sobre un promontorio del mismo nombre situado en la parte oriental de la cadena montañosa de los Dangrek, que delimita la frontera entre el Reino de Camboya al sur y el Reino de Tailandia al norte. En 1904, la República Francesa, de la que el Reino de Camboya era entonces un protectorado, y el Reino de Siam (antigua denominación del Reino de Tailandia) firmaron un convenio que preveía la creación de una comisión mixta encargada de realizar la delimitación de la frontera entre los dos territorios. Según este convenio, la frontera seguiría la línea divisoria de las aguas entre las cuencas del Nam Sen y del Mekong. A pesar del hecho de que, según esta disposición, dicho templo se debía encontrar en el territorio tailandés, la comisión mixta lo situó en el territorio camboyano. Tras obtener el Reino de Camboya la independencia, el Reino de Tailandia ocupó dicho templo en 1954.

49 — Véase por ejemplo, Crawford, J.: *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 8.ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 419 a 421. Aunque la comisión mixta situó dicho templo en el territorio camboyano, el Reino de Tailandia no emitió ninguna protesta contra la carta producida por dicha comisión, que le fue presentada por el Gobierno francés. En ausencia de la menor protesta por parte del Reino de Tailandia, la Corte Internacional de Justicia dictaminó que éste la había aceptado tácitamente y que no le era posible impugnar la soberanía camboyana sobre dicho templo. Véanse en este sentido las pp. 22, 23 y 25 a 35 de dicha sentencia.

97. En primer lugar, la respuesta que dio en nombre de la Comisión la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, la Sra. Catherine Ashton, a las preguntas parlamentarias que llevan las referencias E-001004/11, P-001023/11 y E-002315/11 (DO 2011, C 286 E, p. 1), citada en el apartado 78 de la sentencia impugnada, no constituye, en cuanto declaración, una práctica en el sentido de constituir una puesta en práctica de los Acuerdos de Asociación y de Liberalización. Además, en la vista, el Consejo no sostuvo la tesis expuesta en esa respuesta, según la cual el Reino de Marruecos era la Potencia administradora *de facto* del Sáhara Occidental.

98. En segundo lugar, las visitas realizadas por la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) de la Comisión al Sáhara Occidental, a las que hace referencia el Tribunal General en el apartado 79 de la sentencia impugnada, tampoco constituyen una puesta en práctica de los Acuerdos en cuestión, dado que no están previstas en éste y, según la Comisión, no pueden ser tenidas en cuenta como un indicio interpretativo, ya que atañen a todos los productos que entran en el territorio de la Unión, cualquiera que sea el régimen aduanero que se les aplique.

99. En tercer lugar, el hecho de que 140 de los exportadores marroquíes autorizados por la Comisión en virtud del Acuerdo de Asociación estén radicados en el Sáhara Occidental, al que hace referencia el Tribunal General en el apartado 80 de la sentencia impugnada, tampoco constituye una puesta en práctica de los Acuerdos en cuestión, máxime cuando dichos exportadores también están radicados en el Reino de Marruecos, tal como han reconocido la Unión y sus Estados miembros, y tienen derecho a beneficiarse de los Acuerdos en cuestión por este motivo.

100. Finalmente, aunque, como señaló el Tribunal General en el apartado 87 de la sentencia impugnada, el Consejo y la Comisión indicaron que el Acuerdo de Liberalización se había aplicado *de facto* al Sáhara Occidental, el alcance y la duración de esta aplicación son desconocidos. Para que exista una «práctica ulteriormente seguida» en el sentido del artículo 31, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena, «es necesario que exista una *concordancia indiscutible entre las posturas de las partes* y que dichas posturas hayan podido determinar el sentido de una disposición del tratado». ⁵⁰ En el presente caso, no existe tal concordancia, ya que, como señaló el Tribunal General en el apartado 100 de la sentencia impugnada, «el Reino de Marruecos tiene una concepción de las cosas totalmente diferente» de la de la Unión. ⁵¹

iv) Efecto relativo de los tratados (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)

101. En ausencia de una extensión expresa, la aplicación al Sáhara Occidental de los Acuerdos en cuestión sería igualmente contraria al principio general de Derecho internacional del efecto relativo de los tratados (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) que, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), ⁵² encuentra una expresión particular en el artículo 34 de la Convención de Viena.

102. Al igual que el artículo 94 del Acuerdo de Asociación en cuestión en el presente asunto, el artículo 83 del Acuerdo de Asociación UE-Israel dispone que «[éste] será aplicable, por una parte, en [el territorio de la Unión] y, por otra, en el territorio del Estado de Israel».

50 — Véase el Laudo de 14 de enero de 2003 del tribunal arbitral establecido por el Gobierno de la República Francesa y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la cuestión del régimen fiscal de las pensiones abonadas a los funcionarios jubilados de la UNESCO residentes en Francia, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XXV (2003), p. 233, apartado 74. El subrayado es mío.

51 — Véanse, en este sentido, los puntos 63 a 66 de las presentes conclusiones.

52 — Esta sentencia relativa al Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, firmado en Bruselas el 20 de noviembre de 1995 (DO 2000, L 147, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación UE-Israel»), se refería a la exportación a la Unión de productos fabricados en Cisjordania.

103. Debo recordar que, como en el presente asunto y a pesar de la opinión contraria del Estado de Israel sobre esta cuestión, la Unión y sus Estados miembros no reconocen la soberanía del Estado de Israel sobre el territorio de Cisjordania y la Franja de Gaza, ni su capacidad para representarlo internacionalmente y celebrar acuerdos en su nombre y por su cuenta, en su condición de Potencia ocupante de dichos territorios.⁵³

104. En este contexto, el Tribunal de Justicia dictaminó que los productos originarios de Cisjordania no estaban comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Israel «tomando en consideración, por una parte, el principio de Derecho internacional general del efecto relativo de los tratados [...] (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) [...] y, por otra parte, el hecho de que la Unión también [había] 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».⁵⁴

105. Como el Sáhara Occidental es un territorio no autónomo en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, constituye un tercero (*tertius*) respecto de la Unión y el Reino de Marruecos.

106. No cabe duda de que el principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* también admite excepciones, en particular, las establecidas en los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena, relativas a los tratados en que se prevén obligaciones o derechos para terceros Estados.

107. En el presente caso, suponiendo que el Acuerdo de Liberalización fuera aplicable al Sáhara Occidental, este hecho no le conferiría una obligación sino un derecho consistente en poder exportar a la Unión, bajo el régimen aduanero preferencial establecido por este Acuerdo, los productos originarios de su territorio cubiertos por dicho Acuerdo.

108. Ahora bien, con arreglo al artículo 36 de la Convención de Viena, que se refiere a los tratados en que se prevén derechos para terceros Estados, sólo se dará origen a un derecho para un tercero si éste asiente a ello y dicho asentimiento se presumirá mientras no haya indicación en contrario de su parte. Además, es necesario que pueda expresar dicho asentimiento, pero dado que el Sáhara Occidental es un territorio no autónomo y puesto que el Reino de Marruecos no se considera vinculado por el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, su asentimiento no puede presumirse sin una consulta previa a su pueblo o a sus representantes, que no se ha producido.

109. De lo anteriormente expuesto se desprende que la excepción al principio general del Derecho internacional del efecto relativo de los tratados establecida en el artículo 36 de la Convención de Viena no es aplicable al presente caso.

110. Por consiguiente, al dictaminar, en el apartado 97 de la sentencia impugnada, que «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», el Tribunal General estableció una distinción entre el presente asunto y el que dio lugar a la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), pero no extrajo de ello la conclusión de que la aplicación de los Acuerdos en cuestión al Sáhara Occidental fuera contraria al principio general del efecto relativo de los tratados.

53 — En efecto, como declaró la Corte Internacional de Justicia en el apartado 78 de su opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, *C.I.J. Recueil* 2004, p. 136: «en 1967, durante el conflicto armado entre Israel y Jordania, Israel ocupó los territorios situados entre la Línea Verde [...] y la antigua frontera oriental de Palestina bajo el Mandato. Con arreglo al Derecho consuetudinario internacional, se trataba de territorios ocupados en los cuales Israel era la Potencia ocupante. Los acontecimientos posteriores en dichos territorios [...] no alteraron la situación en absoluto. Todos esos territorios, incluida Jerusalén oriental, siguen siendo territorios ocupados e Israel sigue teniendo la condición de Potencia ocupante».

54 — Apartado 96 de la sentencia impugnada que remite a los apartados 44 a 53 de la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

111. Ahora bien, en función del artículo 94 del Acuerdo de Asociación y del principio del efecto relativo de los tratados, el Tribunal General no podía basarse en el hecho de que «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». ⁵⁵ Tampoco podía declarar que el hecho de que las instituciones de la Unión no hubieran insistido en la inclusión «en el texto del acuerdo aprobado mediante [la Decisión controvertida], [de] una cláusula excluyendo tal aplicación [...] demuestra que aceptan [...] la interpretación del Acuerdo de Asociación [...] según la cual dichos acuerdos se aplican también a la parte del Sáhara Occidental controlada por el Reino de Marruecos». ⁵⁶

112. Por lo tanto, opino que procede estimar la primera parte del segundo motivo de casación en la medida en que se refiere a la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental.

113. En efecto, al concluir, en el apartado 103 de la sentencia impugnada, que «el [A]cuerdo [de Liberalización], situado en su contexto [...], *se aplica* igualmente al territorio del Sáhara Occidental o, más concretamente, a la mayor parte de este territorio, controlada por el Reino de Marruecos», ⁵⁷ el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, lo que en mi opinión acarrea la anulación de la sentencia impugnada.

114. En este supuesto, y dado que el litigio se encuentra en un estado que permite resolverlo, en el sentido del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, debe declararse la inadmisibilidad del recurso de anulación del Frente Polisario, por no existir interés para ejercitar la acción ni legitimación activa, ya que, si el Acuerdo de Liberalización no es aplicable al Sáhara Occidental, la anulación de la Decisión controvertida no podría procurarle ningún beneficio ni afectarle directa e individualmente.

115. En previsión de que el Tribunal de Justicia no adopte mi conclusión de que el Tribunal General cometió un error de Derecho al declarar que los Acuerdos de Asociación y de Liberalización son aplicables al Sáhara Occidental, analizaré a continuación los demás motivos del recurso de casación.

B. Con carácter subsidiario

1. Sobre el primer motivo, basado en errores de Derecho relativos a la capacidad procesal del Frente Polisario ante los órganos jurisdiccionales de la Unión

a) Alegaciones de las partes

116. El Consejo y la Comisión sostienen que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al concluir, con arreglo al razonamiento expuesto en los apartados 34 a 60 de la sentencia impugnada, que el Frente Polisario debía ser considerado como una persona jurídica con la capacidad de solicitar al juez de la Unión la anulación de la Decisión controvertida.

117. A este respecto, subrayan, en esencia, en primer lugar, que el Frente Polisario carece de personalidad jurídica con arreglo al Derecho de un Estado miembro o de un tercer país. En segundo lugar, alegan que tampoco puede ser considerado un sujeto de Derecho internacional.

⁵⁵ — Apartado 101 de la sentencia impugnada.

⁵⁶ — Apartado 102 de la sentencia impugnada.

⁵⁷ — El subrayado es mío. Es evidente que el Tribunal General utilizó la expresión «se aplica» en lugar de «es aplicado», que parecía ser su tesis conforme a la lectura de los apartados.

118. Por último, aducen que, si bien la jurisprudencia⁵⁸ en la que se apoyó el Tribunal General para concluir, en los apartados 48 a 52 de la sentencia impugnada, que el Frente Polisario tenía capacidad procesal abre de modo excepcional la posibilidad de acceder al juez de la Unión a entidades que no poseen personalidad jurídica, dicha jurisprudencia supedita la admisibilidad de su acción al cumplimiento de dos requisitos acumulativos, de los cuales el Frente Polisario incumple el segundo, a saber, haber sido tratado por la Unión y sus instituciones como un sujeto individualizado, que puede poseer derechos propios o estar sometido a obligaciones o restricciones (véanse los apartados 52 y 55 a 59 de la sentencia impugnada).⁵⁹

119. Según el Consejo y la Comisión, el Tribunal General debería haber constatado que no se cumplía el segundo requisito, puesto que el Frente Polisario no había sido objeto de ningún acto adoptado por las instituciones de la Unión, ni «reconocido como [interlocutor] con ocasión de las negociaciones»⁶⁰ por estas últimas.

120. En estas circunstancias, en su opinión, el Tribunal General cometió a continuación un error de Derecho al basarse, en los apartados 56 a 59 de la sentencia impugnada, en la condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental que la Asamblea General de la ONU le había reconocido al Frente Polisario y en la participación de esta entidad en las negociaciones relativas al estatuto definitivo del Sáhara Occidental llevadas a cabo bajo los auspicios de la ONU para declarar la admisibilidad del recurso.

121. El Frente Polisario responde, en primer lugar, que es un sujeto de Derecho internacional, habida cuenta de su condición de movimiento de liberación nacional.

122. En segundo lugar, niega que la conclusión del Tribunal General relativa a su capacidad procesal adolezca de un error de Derecho. A este respecto, observa, en primer lugar, que el Consejo no discute la constatación del Tribunal General de que, en virtud de sus estatutos, dispone de una estructura interna que le garantiza la autonomía necesaria para actuar como entidad responsable en las relaciones jurídicas.

123. En segundo lugar, el Frente Polisario considera, en esencia, que el Tribunal General podía concluir que dicha capacidad jurídica le permitía dirigirse al juez de la Unión en el presente caso, puesto que los propios Consejo y Comisión reconocen su condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental, de parte en las negociaciones de la ONU relativas al futuro de este territorio, así como de interlocutor legítimo de la Unión a este respecto.

b) Apreciación

124. Debo señalar que el Consejo y la Comisión sólo impugnan la parte del razonamiento en la que el Tribunal General basó su decisión de que el Frente Polisario tenía capacidad procesal, a pesar de carecer de personalidad jurídica. En este sentido, no niegan que los estatutos del Frente Polisario le permitan actuar como una entidad responsable en las relaciones jurídicas.

58 — Véanse las sentencias de 8 de octubre de 1974, *Union syndicale — Service public européen y otros/Consejo* (175/73, EU:C:1974:95); de 8 de octubre de 1974, *Syndicat général du personnel des organismes européens/Comisión* (18/74, EU:C:1974:96); de 28 de octubre de 1982, *Groupement des Agences de voyages/Comisión* (135/81, EU:C:1982:371), y de 18 de enero de 2007, *PKK y KNK/Consejo* (C-229/05 P, EU:C:2007:32), así como el auto de 14 de noviembre de 1963, *Lassalle/Parlamento* (15/63, EU:C:1963:47).

59 — El primer requisito exige que la entidad en cuestión disponga de estatutos y de una estructura interna que le garanticen la autonomía necesaria para actuar como entidad responsable en las relaciones jurídicas (véanse los apartados 53 y 54 de la sentencia impugnada).

60 — Apartado 49 de la sentencia impugnada.

125. Me permito recordar que, en determinados casos, el Derecho de la Unión reconoce la capacidad procesal de entidades que no tienen personalidad jurídica. Como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 114 de la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), «las disposiciones del Estatuto del Tribunal de Justicia, en particular su artículo 21, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en particular su artículo [120], y del Reglamento de Procedimiento del Tribunal [General], en particular su artículo [76], no se elaboraron considerando la interposición de recursos por parte de organizaciones sin personalidad jurídica [...]. En [una] situación excepcional, las normas procesales que regulan la admisibilidad de un recurso de anulación deben aplicarse adaptándose en la medida necesaria a las circunstancias del caso».

126. No comparto, a este respecto, la postura del Consejo expresada en el apartado 17 de su recurso de casación y basada en el auto del Tribunal General de 3 de abril de 2008, Landtag Schleswig-Holstein/Comisión (T-236/06, EU:T:2008:91), según la cual «el Derecho de la Unión puede atribuir capacidad procesal de manera autónoma *únicamente* cuando la situación jurídica del demandante se rija *exclusivamente* por el Derecho de la Unión». ⁶¹

127. Contrariamente a lo que sostiene el Consejo, en el apartado 22 de ese auto, confirmado por el auto del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 2009, Landtag Schleswig-Holstein/Comisión (C-281/08 P, no publicado, EU:C:2009:728), el Tribunal General dictaminó simplemente que, «en el caso de recursos interpuestos por entidades territoriales infraestatales, el Tribunal [General] analiza conforme al Derecho público nacional si la parte demandante tiene personalidad jurídica».

128. Pues bien, el Frente Polisario no es una entidad infraestatal a la que se le pueda aplicar esta jurisprudencia y, por lo demás, no basa su capacidad procesal en un Derecho nacional.

129. Aunque las partes en realidad no cuestionan el hecho de que el Frente Polisario dispone de estatutos y de una estructura interna que le garantizan la autonomía necesaria para actuar como una entidad responsable en las relaciones jurídicas, la cuestión es averiguar si la Unión y sus instituciones han tratado al Frente Polisario como un sujeto individualizado, que puede poseer derechos propios o estar sometido a obligaciones o restricciones en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 52 de la sentencia impugnada. ⁶²

130. De entrada, cabe destacar que la cuestión de la capacidad procesal de una organización reconocida por la ONU como el representante del pueblo de un territorio no autónomo todavía no se ha planteado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la capacidad procesal de las entidades carentes de personalidad jurídica. Por tanto, es normal que, en cierta medida, el caso del Frente Polisario no encaje estrictamente dentro de los supuestos contemplados en esta jurisprudencia.

131. Debo señalar a este respecto que el asunto que dio lugar a la sentencia de 28 de octubre de 1982, Groupement des Agences de voyages/Comisión (135/81, EU:C:1982:371), se refería a una sociedad de responsabilidad limitada luxemburguesa en constitución cuya capacidad procesal era negada por la Comisión. En el apartado 9 de su sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que «[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».

132. En el presente asunto, el Consejo no ha admitido en ningún momento la participación del Frente Polisario en el procedimiento de negociación del Acuerdo de Liberalización.

61 — El subrayado es mío.

62 — Véase la nota 58 de las presentes conclusiones.

133. Del mismo modo, el asunto que dio lugar a la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32) se refería, en particular, al «Kurdistan Workers' Party (PKK)», cuya propia existencia era discutida pero que había sido objeto de medidas restrictivas adoptadas por la Unión.

134. El Tribunal de Justicia declaró que «si [...] el legislador [de la Unión] estimó que el PKK sigue teniendo una existencia suficiente para ser objeto de las medidas restrictivas previstas por el Reglamento [...], la coherencia y la justicia imponen que se reconozca que esta entidad continúa disfrutando de una existencia suficiente para impugnar esta medida. Cualquier otra conclusión tendría como resultado que una organización pudiera ser incluida en la lista controvertida sin poder recurrir contra esta inclusión».⁶³

135. En el presente asunto, el Frente Polisario no es objeto de la Decisión controvertida, que aprueba un acuerdo internacional celebrado entre la Unión y el Reino de Marruecos.

136. Aunque el caso del Frente Polisario no se enmarca en los supuestos contemplados por las sentencias de 28 de octubre de 1982, *Groupement des Agences de voyages/Comisión* (135/81, EU:C:1982:371), y de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), me parece, sin embargo, más próximo del examinado por la sentencia de 8 de octubre de 1974, *Union syndicale — Service public européen y otros/Consejo* (175/73, EU:C:1974:95).

137. En el apartado 12 de esa sentencia, que se refería a un recurso de anulación de un sindicato sin personalidad jurídica contra los nombramientos de determinados funcionarios, el Tribunal de Justicia enumeró un cierto número de elementos que debían tomarse en consideración al realizar el control de la capacidad procesal, entre los cuales figura el hecho de que «las instituciones [de la Unión] lo [hubieran] reconocido como interlocutor con ocasión de las negociaciones sobre los problemas relativos a los intereses colectivos del personal», a saber, sobre un problema distinto (y más amplio) que el contemplado por el recurso.

138. Del mismo modo, aun cuando el recurso de anulación del Frente Polisario ante el Tribunal General sólo se refiere a la Decisión del Consejo por la que se celebró el Acuerdo de Liberalización, el Frente Polisario es uno de los interlocutores reconocidos por la ONU y, por tanto, por todos los Estados miembros y las instituciones de la Unión,⁶⁴ con vistas a la determinación del futuro del Sáhara Occidental.

139. Además, mediante su recurso de anulación, el Frente Polisario pretende, como representante del pueblo del Sáhara Occidental reconocido por la ONU, proteger los derechos que éste deriva del Derecho internacional, a saber, su derecho a la libre determinación y a su soberanía permanente sobre los recursos naturales⁶⁵ del Sáhara Occidental.⁶⁶

63 — Apartado 112.

64 — Véanse, en este sentido, las resoluciones del Parlamento Europeo mencionadas en el apartado 37 de la sentencia impugnada, así como las resoluciones de la Asamblea Paritaria de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)-UE citadas en la nota 79 del escrito de contestación del Frente Polisario.

65 — El principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales se define como «el derecho de los pueblos y las naciones a usar los recursos naturales en sus territorios y disponer de ellos en interés del desarrollo y el bienestar nacionales» [Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico (S/2002/161), punto 14]. En el apartado 244 de su sentencia de 19 de diciembre de 2005 en el asunto de las Actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda), *C.I.J. Recueil* 2005, p. 168, la Corte Internacional de Justicia dictaminó que este principio constituía un principio de Derecho internacional consuetudinario.

66 — Véase en este sentido la Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico (S/2002/161), punto 24: «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 administradora en virtud de la Carta, así como conformes a las resoluciones de la Asamblea General y al principio consagrado de “soberanía permanente sobre los recursos naturales”».

140. Se aprecia a través de estas sentencias que el Tribunal de Justicia ha querido adaptar su jurisprudencia a unas circunstancias muy diferentes, ya que la realidad es siempre más rica que la imaginación de los legisladores, rechazando un enfoque demasiado formalista o demasiado rígido.

141. Esta interpretación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no es puesta en entredicho por los argumentos del Consejo y de la Comisión según los cuales el carácter político de las cuestiones planteadas por el presente asunto conduce al Tribunal de Justicia a realizar análisis políticos en lugar de jurídicos.

142. Comparto en este sentido la respuesta que dio la Corte Internacional de Justicia a este tipo de argumentos en un caso análogo: «la Corte considera que el hecho de que una cuestión jurídica también presente aspectos políticos “como, por la naturaleza de las cosas, ocurre con tantas cuestiones que surgen en la vida internacional”, no basta para privarla de su carácter de “cuestión jurídica” ni para “privar a la Corte de una competencia que le ha sido expresamente conferida por su Estatuto [...]”. Cualesquiera que sean los aspectos políticos de la cuestión, la Corte no puede negarse a admitir el carácter jurídico de una cuestión que la invita a desempeñar una tarea esencialmente judicial [...]».⁶⁷

143. Por estos motivos, el Frente Polisario tiene capacidad procesal ante los órganos jurisdiccionales de la Unión en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

144. Por consiguiente, no es necesario examinar si el Frente Polisario posee capacidad procesal en su condición de movimiento nacional de liberación con personalidad jurídica y capacidad jurídica con arreglo al Derecho internacional.

145. No obstante, se debe recalcar que, el hecho de que el Frente Polisario no disfrute del estatuto particular de movimiento nacional de liberación en el seno de la Asamblea General de la ONU, como sí sucedía en el caso de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) no implica de forma necesaria y automática, como alegan el Consejo y la Comisión, que el Frente Polisario carezca de personalidad jurídica con arreglo al Derecho internacional.

146. Al contrario, su reconocimiento como movimiento nacional de liberación por parte de diversos Estados,⁶⁸ como representante del pueblo del Sáhara Occidental por la Asamblea General de la ONU,⁶⁹ su adhesión como miembro a la organización internacional «Unión Africana», la celebración de acuerdos con la República Islámica de Mauritania y el Reino de Marruecos⁷⁰ y el compromiso de éste de respetar los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra, asumido con arreglo al artículo 96, apartado 3, del Protocolo adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 8 de junio de 1977, inclinan la balanza más bien en favor del reconocimiento de la personalidad jurídica que el Derecho internacional reconoce a los movimientos nacionales de liberación.

147. En consecuencia, procede desestimar el primer motivo.

67 — Opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, *C.I.J. Recueil* 2004, p. 136, apartado 41.

68 — Por ejemplo, la República de Benín, la República de Yemen, la República Argelina Democrática y Popular, la República de Cabo Verde, la República Democrática Popular de Laos, Granada, la República de Túnez, la República Islámica de Irán y la República de Zambia.

69 — Véanse las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre la cuestión del Sáhara Occidental de 21 de noviembre de 1979 (A/RES/34/37), punto 7, y de 11 de noviembre de 1980 (A/RES/35/19), punto 10.

70 — Véase, por ejemplo, el Acuerdo Mauritano-Saharaui, firmado en Argel 10 de agosto de 1979 entre la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario, el Acuerdo de compromiso entre el Reino de Marruecos y el Frente Polisario sobre las cuestiones pendientes relativas a la identificación, firmado en Londres los días 19 y 20 de julio de 1997, y el Acuerdo de compromiso entre el Reino de Marruecos y el Frente Polisario sobre el acantonamiento de las tropas, los prisioneros de guerra y los prisioneros o detenidos políticos, firmado en Lisboa el 29 de agosto de 1997.

2. Sobre el segundo motivo, basado en errores de Derecho relativos a la legitimación activa del Frente Polisario

148. Este motivo tiene tres partes separadas, de las que ya he analizado parcialmente la primera. Mi argumentación con carácter subsidiario presupone que el Tribunal de Justicia haya rechazado mi conclusión.

a) Sobre la primera parte, en lo referente a la naturaleza de la Decisión controvertida

i) Alegaciones de las partes

149. El Consejo señala que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en los apartados 70 y 71 de la sentencia impugnada, que la Decisión controvertida era un acto legislativo. El Consejo estima que la Decisión controvertida no es un acto legislativo puesto que su fundamento jurídico, a saber, el artículo 207 TFUE, apartado 4, párrafo primero, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), no hace una referencia expresa a un procedimiento legislativo. A su entender, tampoco es un acto reglamentario, ya que no es de aplicación general. Por consiguiente, dicha Decisión no puede afectar a una persona física o jurídica directa e individualmente.

150. En su contestación, el Frente Polisario rechaza la argumentación del Consejo al considerar que el objetivo del Consejo es sustraer la Decisión controvertida de las garantías concedidas por el ordenamiento jurídico de la Unión. A su juicio, si la Decisión controvertida no fuera un acto legislativo, ciertamente sería un acto reglamentario como acto de alcance general.

ii) Apreciación

151. Tal como observa el Consejo, los artículos 207 TFUE, apartado 4, y 108 TFUE, apartado 6, letra a), que constituyen la base jurídica de la Decisión controvertida, no hacen una referencia expresa a un procedimiento legislativo, ya sea ordinario o especial, como lo hacen, por otro lado, los artículos 203 TFUE, 349 TFUE y 352 TFUE.

152. Sin embargo, esta constatación no es suficiente para demostrar que la Decisión controvertida, que tiene como efecto la introducción de nuevas normas de alcance general en el ordenamiento jurídico de la Unión, no sea un acto legislativo.

153. El artículo 289 TFUE, apartado 3, define el concepto de actos legislativos como «los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo», a saber, el procedimiento legislativo ordinario o el procedimiento legislativo especial.

154. Según el artículo 289 TFUE, apartado 2, el procedimiento legislativo especial consiste en «la adopción de [...] una decisión [...] por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo».

155. El artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso i), establece que «el Consejo adoptará [...] una decisión de celebración del acuerdo [...] previa aprobación del Parlamento Europeo en [el caso de los] acuerdos de asociación».

156. No veo cómo la exigencia de la aprobación previa por parte del Parlamento podría no considerarse como una participación del Parlamento en el procedimiento.

157. El hecho de que el artículo 289 TFUE, apartado 2, utilice los términos «en los casos específicos previstos por los Tratados» no supone necesariamente que toda disposición del Tratado FUE que contemple el procedimiento legislativo especial deba anunciarlo expresamente. Basta con que la definición dada por esta disposición se cumpla.

158. Esto es tanto más cierto cuanto que, como dictaminó el Tribunal de Justicia en el apartado 55 de la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), «el Tratado de Lisboa [...] exigió que el Parlamento aprobara la celebración de un acuerdo internacional precisamente en el caso de los acuerdos comprendidos en los ámbitos en los que, en el plano interno, se aplica el procedimiento legislativo ordinario, previsto en el artículo 294 TFUE, o el procedimiento legislativo especial, si bien únicamente en el caso de que éste requiera la aprobación del Parlamento».

159. De todas formas y contrariamente a lo que afirma el Consejo, si la Decisión controvertida no fuera un acto legislativo, ciertamente ésta debería ser necesariamente considerada un acto reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, según la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia en los apartados 58 y 61 de la sentencia de 3 de octubre de 2003, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), al ser, en este caso, un acto de alcance general (en la medida en que hace entrar un acuerdo internacional en el ordenamiento jurídico de la Unión)⁷¹ que no es un acto legislativo.

160. Esto no podría ayudar al Consejo puesto que el Frente Polisario podría entonces quedar exento de la obligación de probar su afectación individual, si se admitiera que la Decisión controvertida no lleva aparejada una medida de ejecución.

161. Por consiguiente, al declarar, en los apartados 70 y 71 de la sentencia impugnada, que la Decisión controvertida constituye un acto legislativo adoptado a través del procedimiento legislativo especial, el Tribunal General no incurrió en un error de Derecho.

b) Sobre la segunda parte, relativa a la afectación directa del Frente Polisario

i) Alegaciones de las partes

162. El Consejo y la Comisión alegan que el Tribunal General incurrió en diversos errores de Derecho al considerar, en los apartados 106 a 110 de la sentencia impugnada, que el Frente Polisario estaba directamente afectado por la Decisión controvertida debido a que el propio Acuerdo de Liberalización contenía un conjunto de estipulaciones que producían efectos directos sobre la situación jurídica del Sáhara Occidental y que afectaban al Frente Polisario en su condición de interlocutor del Reino de Marruecos en el marco de las negociaciones que se debían llevar a cabo bajo los auspicios de la ONU con el fin de resolver el conflicto relativo a este territorio.

163. A este respecto, el Consejo sostiene, en esencia, que, aun suponiendo que se demuestre el efecto directo de determinadas estipulaciones del Acuerdo de Liberalización que especifican las condiciones de importación a la Unión de productos originarios del territorio al que dicho acuerdo es aplicable, dicho efecto no permite considerar que la Decisión controvertida afecte directamente a la situación jurídica del Frente Polisario, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, máxime cuando el

⁷¹ — Véanse las sentencias de 30 de abril de 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41), apartado 5; de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400), apartado 7; de 15 de junio de 1999, Andersson y Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307), apartado 25; de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493), apartado 27; de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10), apartado 36, así como de 28 de octubre de 2010, Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645), apartado 19.

Tribunal General destacó en el caso de autos, en el apartado 203 de la sentencia impugnada, que dicho acuerdo no vinculaba a esta entidad. En efecto, los conceptos de «efecto directo» y de «afectación directa» serían diferentes y el primero no sería pertinente, o en todo caso no decisivo, en el marco de un examen en función del segundo.

164. Asimismo, según la Comisión, el Acuerdo de Liberalización no tiene un efecto directo en la Unión, dado que ha sido necesario adoptar el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 812/2012 de la Comisión, de 12 de septiembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 747/2001 del Consejo en lo que respecta a los contingentes arancelarios de la Unión para determinados productos agrícolas y productos agrícolas transformados, originarios de Marruecos,⁷² para ponerlo en práctica.

165. Por último, a su juicio, los efectos jurídicos sobre los territorios no sujetos al Derecho de la Unión no son relevantes en el marco del examen exigido por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

166. En todo caso, la Comisión considera que la sentencia impugnada se limita a mencionar un vínculo indirecto entre los presuntos efectos jurídicos de las estipulaciones del Acuerdo de Liberalización sobre el territorio del Sáhara Occidental, sobre los productos originarios de éste así como sobre sus exportadores o importadores, por una parte, y la participación del Frente Polisario en negociaciones políticas que tienen por objeto resolver un conflicto relativo a este territorio, por otra parte. Entiende que, en realidad, el Tribunal General debería haber concluido que la Decisión controvertida, habida cuenta de su objeto y su naturaleza, no podía afectar al Frente Polisario y, más en general, a ningún otro demandante no privilegiado, aun cuando se trate de una entidad que reivindique el territorio al que el acuerdo internacional aprobado mediante dicha Decisión está destinado a aplicarse.

167. En respuesta, el Frente Polisario considera que, teniendo en cuenta que el Acuerdo de Liberalización se aplica a los productos originarios del Sáhara Occidental, el Tribunal General concluyó acertadamente que la Decisión controvertida le afectaba directamente. En este sentido, el Frente Polisario destaca en particular que esta Decisión pretende producir efectos jurídicos y no puede, por tanto, considerarse que, por su propia naturaleza, no puede ser impugnada ante los tribunales. A continuación, expone que dicha Decisión aprobó el Acuerdo de Liberalización y que, por tanto, por el mero hecho de su adopción, produjo efectos jurídicos en las condiciones de exportación a la Unión de los productos originarios del Sáhara Occidental. Por último, argumenta, en esencia, que, dado que la Asamblea General de la ONU le ha reconocido la condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental, que las negociaciones de la ONU relativas al Sáhara Occidental tienen por objeto permitir el ejercicio del derecho a la libre determinación de este pueblo y que el control de los recursos naturales constituye un elemento fundamental de este derecho, el Tribunal General podía válidamente considerar que la Decisión controvertida afectaba directamente a su situación jurídica.

ii) Apreciación

– Sobre si los demandantes no privilegiados pueden estar «directamente afectados» por decisiones del Consejo relativas a la celebración de acuerdos internacionales

168. No puedo compartir la tesis del Consejo de que las decisiones relativas a la celebración de acuerdos internacionales adoptadas sobre la base jurídica del artículo 218 TFUE, apartado 6, no pueden, por su propia naturaleza, ser impugnadas por demandantes no privilegiados, como el Frente Polisario.

72 — DO 2012, L 247, p. 7.

169. Al afirmar que, por su propia naturaleza, estas decisiones no pueden tener efectos directos y que, por consiguiente, sólo los demandantes privilegiados que no tienen que demostrar su interés en ejercitar la acción pueden interponer un recurso de anulación contra ellas, el Consejo parece confundir los conceptos de acto impugnabile e interés en ejercitar la acción.

170. Debo recordar que «según jurisprudencia reiterada, se consideran actos impugnables, en el sentido del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones de la Unión, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios».⁷³

171. El hecho de que las decisiones relativas a la celebración de acuerdos internacionales surten efectos similares está reconocido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde hace tiempo,⁷⁴ pues de lo contrario «el ejercicio de las competencias conferidas a las Instituciones [de la Unión] en el ámbito internacional [se sustraería] al control jurisdiccional de la legalidad previsto por el artículo [263 TFUE]».⁷⁵

172. En consecuencia, me parece que el carácter impugnabile de la Decisión controvertida es innegable.

173. Cabe decir lo mismo respecto del interés en ejercitar la acción del Frente Polisario.

174. Como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 25 de la sentencia de 17 de abril de 2008, Flaherty y otros/Comisión (C-373/06 P, C-379/06 P y C-382/06 P, EU:C:2008:230), «según reiterada jurisprudencia, el interés del demandante en ejercitar la acción debe existir, habida cuenta del objeto del recurso, en el momento de la interposición, so pena de que se declare la inadmisibilidad. El objeto del litigio debe subsistir, al igual que el interés en ejercitar la acción, hasta que se dicte la resolución judicial so pena de sobreseimiento, lo que supone que el recurso ha de poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto».

175. En la medida en que los Acuerdos de Asociación y de Liberalización sean aplicables al Sáhara Occidental, es evidente que el recurso de anulación puede procurar un beneficio al Frente Polisario, que considera que la aplicación de estos Acuerdos al Sáhara Occidental es contraria al derecho de su pueblo a la libre determinación, al principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales y al artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas.

– Sobre los conceptos de afectación directa y de efecto directo

176. Como afirma el Tribunal General en el apartado 105 de la sentencia impugnada, «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».

73 — Sentencia de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión (C-31/13 P, EU:C:2014:70), apartado 54 y jurisprudencia citada.

74 — Véase la sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión (C-327/91, EU:C:1994:305), apartado 15.

75 — Sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión (C-327/91, EU:C:1994:305), apartado 16.

177. Aunque el Consejo y la Comisión no niegan que exista una cierta conexión entre el segundo criterio del concepto de afectación directa y el concepto de efecto directo,⁷⁶ el Consejo discute que en el presente asunto se haya cumplido el primer criterio, mientras que la Comisión cuestiona que se haya cumplido el segundo.

178. En lo referente al primer criterio, según el cual la medida impugnada debe surtir efectos directamente en la situación jurídica de la persona afectada, el Consejo sostiene que el criterio de afectación directa debe examinarse en relación con la persona afectada, no respecto del territorio afectado. De este modo, el Consejo se apoya en el planteamiento de que la posición jurídica de un territorio no puede verse afectada por las disposiciones de un acuerdo internacional, incluso si tiene un efecto directo, lo que a su entender implica que se deban apreciar los efectos sobre la posición jurídica de la persona afectada y no sobre la del territorio afectado.

179. No comparto el planteamiento de partida en el que se basa la postura del Consejo.

180. En primer lugar, el hecho de que la situación jurídica de los territorios puede ciertamente verse afectada por las disposiciones de un acuerdo internacional, con independencia de la cuestión de si dichas disposiciones surten un efecto directo, está acreditado, en el presente caso en particular, por la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 16 de octubre de 1975 sobre el Sáhara Occidental,⁷⁷ en cuyo marco el Reino de Marruecos presentó, como prueba del ejercicio de su soberanía sobre el Sáhara Occidental, determinados actos internacionales que constituían, a su entender, el reconocimiento de esta soberanía por parte de otros Estados, dado que se referían al Sáhara Occidental.⁷⁸

181. Como se desprende del apartado 108 de esa opinión, la Corte Internacional de Justicia examinó la cuestión de «si su análisis de *la situación jurídica* tal como se desprend[ía] del estudio de los actos internos invocados por [el Reino de] Marruecos [estaba] significativamente *afectado* por los actos internacionales que, según éste, demostraban que se reconocía, de forma directa o indirecta, que la soberanía del Sultán se extendía al [Sáhara Occidental]». ⁷⁹ Estos actos incluían diversos acuerdos internacionales celebrados por el Estado Jerifiano (antigua denominación del Reino de Marruecos),⁸⁰ así como la correspondencia diplomática sobre la interpretación de una disposición de un tratado.⁸¹

182. Por consiguiente, como admitió la Comisión en el apartado 30 de su escrito de contestación, la aplicación de los Acuerdos de Asociación y de Liberalización al Sáhara Occidental podría interpretarse como un menoscabo al derecho de libre determinación⁸² de su pueblo y, en este sentido, afectar a la situación jurídica de este territorio, dado que otorga cierta legitimidad a la reivindicación de soberanía del Reino de Marruecos.⁸³

76 — Respecto del concepto de efecto directo, el Tribunal de Justicia dictaminó en el apartado 54 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), que, para que las disposiciones de un tratado invocadas para examinar la validez de un acto de Derecho de la Unión sean aplicables, es preciso que éstas «sean, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas». En el apartado 55 de esta sentencia, el Tribunal de Justicia precisó que «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», lo que equivale a la ausencia de normas intermedias exigida por el segundo criterio del concepto de afectación directa.

77 — *C.I.J. Recueil*, p. 12.

78 — Véanse los apartados 98 y 108 a 128.

79 — El subrayado es mío.

80 — Son dos tratados y un acuerdo celebrados con el Reino de España en 1767, 1861 y 1900, respectivamente; un tratado celebrado en 1836 con los Estados Unidos de América; y dos tratados celebrados con el Reino Unido en 1856 y 1895.

81 — Se trata del artículo 8 del Tratado de Tetuán de 1860, que dio fin a la primera guerra de Marruecos (1859-1860).

82 — Respecto del carácter inviolable del derecho a la libre determinación como norma imperativa del Derecho internacional (*ius cogens*) y, a la vez, como obligación *erga omnes* que todos sus actores, en particular los Estados y las organizaciones internacionales, deben respetar en todas las circunstancias, véase el punto 259 de las presentes conclusiones y jurisprudencia citada.

83 — El derecho del pueblo del Sáhara Occidental a la libre determinación ha sido confirmado recientemente por el Consejo de Seguridad: véase la Resolución 2285 (2016) de 29 de abril de 2016 (S/RES/2285).

183. Aclarado este punto, también se debe examinar la argumentación del Consejo presentada en la vista consistente en negar el vínculo entre la afectación directa del territorio del Sáhara Occidental (suponiéndola acreditada) y la del Frente Polisario. Dicho vínculo fue establecido por el Tribunal General en el apartado 110 de la sentencia impugnada, sobre la base de la participación del Frente Polisario, con el Reino de Marruecos, en el procedimiento de negociaciones, bajo los auspicios de la ONU, sobre el futuro del Sáhara Occidental.

184. A este respecto, el Consejo alega que «el Tribunal General plantea de manera arbitraria una identidad absoluta entre el territorio y una persona [...] que emite reivindicaciones respecto de éste». En su opinión, «la argumentación del Tribunal General sólo tendría sentido si el Frente Polisario tuviera como objeto intrínseco la defensa de los intereses comerciales del Sáhara Occidental, lo que supondría que fuera la emanación institucional de éste reconocida bajo el Derecho internacional o, al menos, en la práctica internacional».

185. Comparto esta crítica del Consejo en el sentido de que el Frente Polisario sólo ha sido reconocido por la ONU como el representante del pueblo del Sáhara Occidental en el proceso *político*⁸⁴ destinado a resolver la cuestión de la libre determinación del pueblo de dicho territorio. Éste es el marco político en el que se le considera el representante del pueblo del Sáhara Occidental, pues el Reino de Marruecos constituye la parte contraria en el conflicto y el Reino de España se considera descargado de toda responsabilidad internacional relativa a la administración del Sáhara Occidental desde el 26 de febrero de 1976.

186. Ahora bien, el litigio de que se trata no forma parte del proceso político en el que el Frente Polisario ejerce la misión de representante del pueblo del Sáhara Occidental que le ha reconocido la ONU.

187. El Consejo impugna además la condición del Frente Polisario como representante exclusivo del pueblo del Sáhara Occidental. Incluso el Frente Polisario estima que no es la única entidad con la capacidad de representar al pueblo del Sáhara Occidental puesto que, a su entender, el Reino de España sigue siendo la Potencia administradora del Sáhara Occidental.⁸⁵

188. Es cierto que el Reino de España se considera descargado de toda responsabilidad de carácter internacional relativa a su administración del Sáhara Occidental desde el 26 de febrero de 1976. Sin embargo, no se puede excluir categóricamente que, a pesar de su renuncia, el Reino de España haya conservado conforme al Derecho internacional su condición de Potencia administradora y que, en tal condición, sea la única entidad que tiene la capacidad, incluso la obligación, de proteger, incluso a nivel jurídico, los derechos del pueblo del Sáhara Occidental, en particular su derecho a la libre determinación y su soberanía sobre los recursos naturales de este territorio.

189. En efecto, y sin que sea necesario zanjar esta cuestión en el presente asunto, los términos de la obligación impuesta a las Potencias administradoras por el artículo 73, letras a) y b), de la Carta de las Naciones Unidas⁸⁶ me hacen dudar de que éstas puedan liberarse de esa misión sin haberla completado teniendo en cuenta los intereses y las necesidades del pueblo del territorio no autónomo de que se trate.

84 — Véanse las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU A/RES/34/37, punto 7, y A/RES/35/19, punto 10.

85 — Véase el apartado 8 de su escrito de contestación.

86 — «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 [...] aceptan como un *encargo sagrado* la obligación de promover en todo lo posible [...] el bienestar de los habitantes [del Sáhara Occidental] [...] y asimismo se obligan [...] [*a protegerlos*] *contra todo abuso* [y] *a desarrollar el gobierno propio*, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus *libres instituciones políticas*». El subrayado es mío.

190. Esta duda se ve reforzada por el hecho de que la ONU siga considerando que la obligación de transmitir al secretario general de las Naciones Unidas la información sobre el Sáhara Occidental prevista en el artículo 73, letra e), de la Carta de las Naciones Unidas incumbe al Reino de España.⁸⁷

191. Además, el Ministerio Fiscal del Reino de España así como la Audiencia Nacional reconocen la condición del Reino de España de Potencia administradora del Sáhara Occidental, que «como tal, hasta que finalice el período de la descolonización, tiene las obligaciones recogidas en los artículos 73 y 74 de la Carta de las Naciones Unidas, entre ellas dar protección, incluso jurisdiccional, a sus ciudadanos contra todo abuso».⁸⁸ Por este motivo, el Reino de España hizo extensiva su competencia internacional en materia penal a los crímenes cometidos en el Sáhara Occidental.⁸⁹

192. Debo señalar que, en la vista, el Gobierno español se abstuvo de comentar sobre la postura de estos órganos jurisdiccionales españoles, limitándose a indicar que dicho Gobierno acataba las resoluciones de los órganos jurisdiccionales españoles.

193. Para concluir en lo que atañe a este punto, el vínculo entre la Decisión controvertida y el Frente Polisario me parece demasiado indirecto como para servir de base a la afectación directa de este último.

194. En consecuencia, considero que el apartado 110 de la sentencia impugnada adolece de un error de Derecho en la medida en que reconoce la afectación directa del Frente Polisario.

195. En vista de esta conclusión, sólo a efectos de ofrecer un análisis completo abordaré el segundo criterio de afectación directa, a saber, que la Decisión controvertida no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su ejecución. A este respecto, no comparto la opinión de la Comisión de que no se ha cumplido en el presente asunto debido al Reglamento de Ejecución n.º 812/2012 que ésta tuvo que adoptar para aplicar el Acuerdo de Liberalización.

196. En mi opinión, el acto impugnado tiene efectivamente un «carácter meramente automático y [se deriva] únicamente de la normativa de la Unión, *sin aplicación de otras normas intermedias*».⁹⁰ Su entrada en vigor permite el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones establecidos por el Acuerdo de Liberalización.

197. El Reglamento de Ejecución n.º 812/2012 se limita a actualizar el Reglamento (CE) n.º 747/2001 del Consejo, de 9 de abril de 2001, relativo a la gestión de contingentes arancelarios comunitarios y de cantidades de referencia para productos que pueden beneficiarse de condiciones preferenciales en virtud de acuerdos con determinados países mediterráneos, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 1981/94 y (CE) n.º 934/95,⁹¹ al presentar de manera concentrada (una única disposición acompañada de un cuadro sinóptico) *algunas* de las reformas esenciales introducidas por el Acuerdo de Liberalización.

87 — Véase la lista adjunta al informe de 1 de febrero de 2016 del secretario general de las Naciones Unidas sobre la «Información sobre los Territorios No Autónomos transmitida en virtud del Artículo 73 e de la Carta de las Naciones Unidas» (A/71/68).

88 — Véase el auto n.º 40/2014 de 4 de julio de 2014 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Pleno, en el procedimiento ordinario n.º 80/2013, accesible en la página web http://www.ligaproderrechoshumanos.org/documentos/20140710_sala_penal_audiencia_nacional.pdf.

89 — *Idem*.

90 — Apartado 105 de la sentencia impugnada. El subrayado es mío.

91 — DO 2001, L 109, p. 2.

198. En efecto, tal como se desprende del artículo 2 del Protocolo n.º 1 que se encuentra en el anexo I del Acuerdo de Liberalización, este último se refiere a la importación a la Unión «de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca originarios de Marruecos». Por el contrario, el Reglamento de Ejecución n.º 812/2012 sólo parece dirigirse a algunos de los productos que se importan a la Unión sujetos a contingentes arancelarios.⁹² La inexistencia de un Reglamento de Ejecución no habría impedido en absoluto la aplicación del Acuerdo, tanto a esos productos como a los demás.

199. En la vista, la Comisión no explicó en qué sentido el Reglamento de Ejecución n.º 812/2012 aplica el Acuerdo de Liberalización en lo tocante a todos los demás productos.

200. De todas formas, incluso en el caso de los productos contemplados por el Reglamento de Ejecución n.º 812/2012 (por ejemplo, los tomates), para los que existe un contingente arancelario cuyas modalidades regula dicho Reglamento, debe señalarse que el Frente Polisario no aduce, como haría un importador, que resulte directamente afectado por el contingente arancelario previsto por el Acuerdo de Liberalización. Su reproche se basa en la propia aplicación de este acuerdo al Sáhara Occidental, cuestión que no tiene nada que ver con su eventual puesta en práctica por parte de dicho Reglamento.

201. Por consiguiente, considero que el segundo criterio de afectación directa enunciado en el apartado 105 de la sentencia impugnada se cumple en el presente asunto.

c) Sobre la tercera parte, relativa a la afectación individual del Frente Polisario

202. Sólo analizo esta tercera parte en el supuesto de que el Tribunal de Justicia llegue a la conclusión de que el Frente Polisario resulta directamente afectado por la Decisión controvertida.

i) Alegaciones de las partes

203. El Consejo y la Comisión sostienen que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al estimar, en los apartados 111 y 113 de la sentencia impugnada, que el Frente Polisario estaba afectado individualmente por la Decisión controvertida debido a que participaba en las negociaciones internacionales dirigidas a resolver el conflicto relativo al Sáhara Occidental y que se encontraba, por este motivo, en una situación que lo caracterizaba respecto de cualquier otra persona. En efecto, aun admitiendo la existencia de tal situación, según estas partes el razonamiento del Tribunal no demuestra en qué sentido, habida cuenta de su objeto, la Decisión controvertida perjudica de algún modo al Frente Polisario en el sentido de la jurisprudencia. Al contrario, su participación en las negociaciones llevadas a cabo bajo los auspicios de la ONU demuestra la existencia de un simple interés general de carácter político, carente de todo vínculo material y procesal con la Decisión controvertida y el Acuerdo de Liberalización, Acuerdo que sólo tiene por objeto cuestiones de naturaleza comercial y aduanera.

204. Por el contrario, el Frente Polisario alega que los apartados 111 y 113 de la sentencia impugnada declaran acertadamente que la Decisión controvertida le afecta individualmente. A este respecto, observa en primer lugar que está acreditado y no se discute que tiene la condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental y que como tal es el único interlocutor del Reino de Marruecos en el marco de las negociaciones que se llevan a cabo bajo los auspicios de la ONU. En segundo lugar, expone que estas negociaciones no tienen por objeto hallar una simple solución política a un conflicto

92 — Se trata esencialmente de tomates, ajos, pepinos, calabacines, clementinas, fresas y fructosa químicamente pura (véase el artículo 1 del Reglamento de Ejecución n.º 812/2012 y su anexo).

territorial, como indican el Consejo y la Comisión, sino permitir efectivamente el ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental. Por último, subraya que el Acuerdo de Liberalización se aplica al Sáhara Occidental y a sus recursos naturales, cuyo control forma parte de dicho derecho.

ii) Apreciación

205. Aunque el presente asunto no está comprendido en el ámbito de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada por la Comisión y relativa a la legitimación activa contra una Decisión de la Comisión en materia de ayudas estatales de personas distintas del Estado miembro destinatario de dicha Decisión,⁹³ nada excluye en principio que el Frente Polisario pueda cumplir el criterio de afectación individual, aun cuando, debido a circunstancias particulares que lo caracterizan, su caso no se enmarque en ningún precedente que el Tribunal de Justicia ya haya tenido ocasión de examinar.

206. En este contexto, no comparto la opinión de la Comisión de que el apartado 113 de la sentencia impugnada entra en conflicto con la sentencia de 10 de abril de 2003, *Comisión/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217),⁹⁴ porque la posición del Frente Polisario no es en absoluto comparable a la de las Antillas Neerlandesas.

207. En efecto, en los apartados 66 a 67 de esa sentencia, el Tribunal de Justicia dictaminó que, aun cuando la mayor parte de las importaciones en la Unión de arroz originario de los PTU procedía de las Antillas Neerlandesas, no sólo dicho sector no constituía más que el 0,9 % del producto nacional bruto de las Antillas Neerlandesas sino que además estas últimas no eran el único PTU productor de arroz afectado por los Reglamentos en cuestión.

208. Por ese motivo, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 68 de dicha sentencia, que los Reglamentos en cuestión no habían ocasionado consecuencias graves para un sector importante de la economía de las Antillas Neerlandesas a diferencia de cualquier otro PTU, ni las disposiciones en cuestión les habían afectado en razón de cualidades que las distinguieran de los demás PTU a los que se aplicaban dichos Reglamentos.

209. El Frente Polisario está lejos de hallarse en una situación análoga a la de las Antillas Neerlandesas. Si bien el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 69 de dicha sentencia que «el interés general que puede tener un PTU, como entidad competente para las cuestiones de orden económico y social en su territorio, en conseguir un resultado favorable para la prosperidad económica de éste no basta, de por sí, para considerar que [...] le afecta individualmente», la misión del Frente Polisario no se refiere en absoluto a cuestiones de naturaleza económica y social.

210. En efecto, su misión tal como se deduce del artículo 8 de sus Estatutos es mucho más general y consiste, en esencia, en conducir al pueblo del Sáhara Occidental, del cual es el representante reconocido por la ONU,⁹⁵ a ejercer su derecho a la libre determinación.

211. Sin embargo, por las mismas razones que he expuesto en los puntos 185 a 194 de las presentes conclusiones, considero que los anteriores elementos no permiten estimar la afectación individual del Frente Polisario.

93 — Se trata de las sentencias de 2 de febrero de 1988, *Kwekerij van der Kooy y otros/Comisión* (67/85, 68/85 y 70/85, EU:C:1988:38); de 24 de marzo de 1993, *CIRFS y otros/Comisión* (C-313/90, EU:C:1993:111), y de 9 de julio de 2009, *3F/Comisión* (C-319/07 P, EU:C:2009:435).

94 — El asunto que dio lugar a esta sentencia se refería al recurso de anulación contra dos Reglamentos mediante los cuales la Comisión puso fin a un régimen favorable de importación de arroz de los países y territorios de Ultramar (PTU).

95 — Véanse las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU de 21 de noviembre de 1979, A/RES/34/37, punto 7, y de 11 de noviembre de 1980, A/RES/35/19, punto 10.

212. En consecuencia, al declarar en el apartado 113 de la sentencia impugnada que el Frente Polisario está afectado individualmente por la Decisión controvertida, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho.

213. Por consiguiente, procede anular los apartados 110 a 114 de la sentencia impugnada, lo que, en mi opinión, acarrea la anulación de dicha sentencia.

214. En ese supuesto, y dado que el litigio se encuentra en un estado que permite resolverlo, en el sentido del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, debe declararse la inadmisibilidad del recurso de anulación del Frente Polisario, por no existir una afectación directa e individual.

215. En previsión de que el Tribunal de Justicia no adopte mi conclusión de que el Tribunal General cometió un error de Derecho al declarar que el Frente Polisario estaba afectado directa e individualmente por la Decisión controvertida, analizaré a continuación los demás motivos del recurso de casación.

C. Con carácter subsidiario de segundo grado

1. Sobre el tercer motivo, basado en un error de Derecho relativo al control, por parte del Tribunal General, de la facultad de apreciación de la que goza el Consejo en el ámbito de las relaciones económicas exteriores

a) Alegaciones de las partes

216. El Consejo y la Comisión alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar, en el apartado 225 de la sentencia impugnada, que la amplia facultad de apreciación que se le reconoce al Consejo para celebrar acuerdos económicos con terceros países tenía como contrapartida una obligación previa de examinar todos los elementos relevantes del asunto de autos.

217. A este respecto, las mencionadas instituciones discuten, en primer lugar, el propio principio de tal obligación. En efecto, en su opinión, ésta se debería entender como una garantía procesal otorgada por el Derecho de la Unión como contrapartida de la facultad de apreciación de la que puede disponer la autoridad facultada para tomar decisiones en el marco de los procedimientos administrativos dirigidos a ejecutar, en casos individuales, la normativa de la Unión aplicable a ámbitos técnicos que impliquen valoraciones complejas. Habida cuenta de su razón de ser, estiman que esta garantía procesal no está destinada a ser trasladada al ejercicio de la amplia facultad de apreciación de la que goza el Consejo para la adopción de actos legislativos o normativos, aun cuando éste también deba tener en cuenta los datos disponibles en este contexto. En cualquier caso, consideran que, en un ámbito político como el de la celebración de acuerdos internacionales, el control jurisdiccional de la amplia facultad de apreciación que se reconoce al legislador debería limitarse a verificar que el acto realizado no sea manifiestamente inadecuado respecto del objetivo perseguido.

218. En segundo lugar, el Consejo y la Comisión consideran que el Tribunal incurrió en errores de Derecho al precisar las modalidades de aplicación de la obligación de examen previo definida en la sentencia impugnada. Esta última la vincula, en efecto, a la existencia de dudas relativas al respeto de los derechos del pueblo del Sáhara Occidental, tal como se acreditó mediante un informe elaborado por el Consejo del Frente Polisario, en lugar de demostrar la infracción de una norma jurídica o la existencia de un error manifiesto de apreciación. Asimismo, tal informe no puede considerarse como una prueba válida, habida cuenta de su origen.

219. Según el Frente Polisario, la obligación de examen previo puesta de manifiesto por el Tribunal General forma parte de las garantías fundamentales que deben respetarse, en una Unión de Derecho, en los supuestos en los que una institución de la Unión goce de una facultad de apreciación y, por lo tanto, especialmente en el ámbito de las relaciones económicas exteriores de la Unión. Asimismo, esta obligación se vincula al principio general de buena administración, cuyo respeto debe garantizarse, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,⁹⁶ no sólo en el marco de los procedimientos administrativos, sino también en los procedimientos que conduzcan a la adopción de actos de alcance normativo. En efecto, dicha obligación contribuye a poner al Consejo en condiciones de ejercer su facultad de apreciación con conocimiento de causa, sin limitar en absoluto el alcance de ésta, así como a permitir que el juez se asegure de que ningún error manifiesto de apreciación ha viciado su ejercicio.

b) Apreciación

220. Según reiterada jurisprudencia, «debe reconocerse al legislador de la Unión una amplia facultad de apreciación en los ámbitos que impliquen opciones de naturaleza política, económica y social, y en los que deba realizar apreciaciones complejas. De lo anterior el Tribunal de Justicia ha deducido que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en esos ámbitos, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida».⁹⁷

221. A este respecto, como han reconocido los órganos jurisdiccionales de la Unión, sus instituciones gozan de esta amplia facultad de apreciación en el ámbito de las relaciones económicas exteriores, en el que se enmarcan los Acuerdos de Asociación y de Liberalización.⁹⁸

222. No cabe duda de que, tal como subrayan el Consejo y la Comisión, la jurisprudencia en la que se basó el Tribunal General, en el apartado 225 de la sentencia impugnada,⁹⁹ para concluir que existía una obligación general de las instituciones de la Unión de «examin[ar], detenidamente y con imparcialidad, todos los elementos relevantes del asunto de que se trate [...] que deben respaldar las conclusiones extraídas de ellos», con anterioridad a la adopción del acto en cuestión, no es relevante en el ámbito de las relaciones económicas exteriores. En efecto, esta jurisprudencia impone una obligación similar a las instituciones de la Unión cuando éstas pretenden adoptar, en el marco de un procedimiento administrativo,¹⁰⁰ una resolución que afecta a los intereses de una persona física o jurídica.¹⁰¹

96 — Véase TEDH, sentencias de 8 de julio de 2003, *Hatton y otros c. Reino Unido* (CE:ECHR:2003:0708JUD00360229710), § 128, y de 10 de noviembre de 2004, *Taşkın y otros c. Turquía* (CE:ECHR:2004:1110JUD004611799), § 119.

97 — Sentencia de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company/Consejo* (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 77. Véanse también, en este sentido, las sentencias de 10 de enero de 2006, *IATA y ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10), apartado 80; de 1 de febrero de 2007, *Sison/Consejo* (C-266/05 P, EU:C:2007:75), apartado 33; de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine y otros* (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 57; de 8 de junio de 2010, *Vodafone y otros* (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 52; de 17 de octubre de 2013, *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 47, y de 28 de noviembre de 2013, *Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776).

98 — Véanse las sentencias de 10 de marzo de 1998, *Alemania/Consejo* (C-122/95, EU:C:1998:94), apartados 77 y 79, y de 6 de julio de 1995, *Odigitria/Consejo y Comisión* (T-572/93, EU:T:1995:131), apartado 38.

99 — Se trata de las sentencias de 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438), apartado 14, y de 22 de diciembre de 2010, *Gowan Comércio Internacional e Serviços* (C-77/09, EU:C:2010:803), apartado 57.

100 — En el marco de este tipo de procedimientos, la obligación de examen previo de todos los elementos relevantes, obligación que puede estar vinculada al principio de buen administración (véanse las sentencias de 29 de marzo de 2012, *Comisión/Estonia*, C-505/09 P, EU:C:2012:179, apartado 95, y de 7 de abril de 2016, *Holcim (Romania)/Comisión*, C-556/14 P, no publicada, EU:C:2016:207, apartado 80), constituye una garantía procesal para las personas afectadas por la resolución que pretende adoptar la institución para compensar la amplia facultad de apreciación de la que ésta disfruta en el ámbito en cuestión.

101 — Véase, en este sentido, la sentencia 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 114.

223. Sin embargo, no considero que la referencia del Tribunal General a las sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438), y de 22 de diciembre de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803), en lugar de la jurisprudencia citada en el punto 220 de las presentes conclusiones, afecte a su conclusión porque los principios aplicables en los procedimientos administrativos son aplicables *mutatis mutandis* a los procedimientos legislativos.

224. En efecto, según jurisprudencia consolidada, aunque el legislador de la Unión goce de una amplia facultad de apreciación política cuando pondera diferentes intereses generales en el marco de la adopción de un acto legislativo o reglamentario, está siempre vinculado por la obligación de tener en cuenta el conjunto de los «datos de base» relevantes y de los «elementos de hecho» disponibles.¹⁰² En este contexto, el Tribunal de Justicia debe verificar que este ejercicio efectivamente se haya realizado¹⁰³ y que el acto adoptado no sea manifiestamente inadecuado.¹⁰⁴

225. A este respecto, considero que la sentencia de 16 de abril de 2013, España e Italia/Consejo (C-274/11 y C-295/11, EU:C:2013:240), es particularmente importante, ya que se refería a una decisión del Consejo que autorizaba una cooperación reforzada en virtud del artículo 329 TFUE, apartado 1, que, como la Decisión controvertida, se enmarca en lo que la Comisión ha denominado el «núcleo duro de la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión».

226. Al realizar el control de legalidad de esta Decisión, el Tribunal de Justicia reprodujo casi palabra por palabra el principio consagrado en las sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438), apartado 14, así como de 22 de diciembre de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803), apartado 57, y reiterado por el Tribunal General en el apartado 225 de la sentencia impugnada, al dictaminar que, «al ejercer su control del cumplimiento del requisito de la adopción de una decisión de autorizar una cooperación reforzada como último recurso, [el Tribunal de Justicia] debe comprobar si el Consejo examinó *con diligencia e imparcialidad los elementos pertinentes a este respecto* y si la conclusión a la que llegó está suficientemente motivada».¹⁰⁵

227. Si el Consejo está sujeto a estas exigencias cuando actúa como legislador, resulta difícil concebir que no lo esté cuando recurre a un procedimiento legislativo especial para celebrar un acuerdo internacional.¹⁰⁶

102 — Véanse las sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartados 120 a 123; de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartados 57 a 59; de 8 de julio de 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), apartados 33 y 34, y de 17 de octubre de 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), apartados 48 a 50.

103 — Véanse las sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartados 122, 133 y 134, y de 8 de julio de 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), apartado 34.

104 — Véanse las sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartado 99; de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 59; de 17 de octubre de 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), apartados 48 a 51, y de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartados 77 a 88.

105 — Sentencia España e Italia/Consejo (C-274/11 y C-295/11, EU:C:2013:240), apartado 54.

106 — Véase el apartado 55 de la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), en el que el Tribunal de Justicia declaró, respecto del artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso v), que «el Tratado de Lisboa, por una parte, exigió que el Parlamento aprobara la celebración de un acuerdo internacional precisamente en el caso de los acuerdos comprendidos en los ámbitos en los que, en el plano interno, se aplica el procedimiento legislativo ordinario, previsto en el artículo 294 TFUE, o el procedimiento legislativo especial, si bien únicamente en el caso de que éste requiera la aprobación del Parlamento».

228. Por las mismas razones que he expuesto en el punto 142 de las presentes conclusiones, las referencias de la Comisión, en los apartados 12 a 14 de su escrito de réplica, a la naturaleza política de la cuestión del Sáhara Occidental no pueden impedir el control limitado que el Tribunal de Justicia debe ejercer en el ámbito de las relaciones internacionales, en el que las instituciones de la Unión gozan de una amplia facultad de apreciación.¹⁰⁷

229. Por estos motivos, considero que el Tribunal General no incurrió en un error de Derecho al declarar, en el apartado 225 de la sentencia impugnada, que «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».

230. Por último, tampoco comparto la postura de la Comisión, según la cual, en lugar de vincular el examen previo de los elementos relevantes a la existencia de deudas relativas al respeto de los derechos del pueblo del Sáhara Occidental, tal como se acreditó mediante un informe elaborado por el Consejo del Frente Polisario, el Tribunal General debería haber demostrado la infracción de una norma jurídica o la existencia de un error manifiesto de apreciación.

231. Cabe recordar que el Tribunal basó la anulación parcial de la Decisión controvertida en una combinación de diversos motivos del Frente Polisario, incluyendo en particular el primer motivo basado en una motivación insuficiente.¹⁰⁸

232. En este contexto, el Tribunal General declaró en primer lugar que el Consejo tenía la obligación de realizar un examen de todos los elementos relevantes con carácter previo a la adopción de la Decisión controvertida¹⁰⁹ y, en particular, en el caso en cuestión, de tener en cuenta el impacto que podía tener la celebración del Acuerdo de Liberalización sobre los derechos humanos del pueblo del Sáhara Occidental y sobre la explotación de los recursos naturales de este territorio.¹¹⁰

233. Por este motivo, el Tribunal General dictaminó, en el apartado 244 de la sentencia impugnada, que «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 [de este tipo]».

234. Por lo tanto, se detuvo antes de examinar y *a fortiori* pronunciarse sobre la cuestión de si la Decisión controvertida suponía o contribuía a una violación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental o a una explotación de sus recursos naturales contraria al Derecho internacional. Por esta razón, la jurisprudencia citada por la Comisión¹¹¹ y relativa al control de legalidad de un acto de la Unión en relación con los principios del Derecho internacional consuetudinario no es aplicable en el presente caso.

107 — Contrariamente a lo que afirma la Comisión, ninguna de las resoluciones del Consejo de Seguridad citadas en el presente asunto menciona que el Consejo de Seguridad se haya ocupado de la cuestión del Sáhara Occidental en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, titulado «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión», lo que ha confirmado el asesor jurídico de la ONU, que señala que el Consejo de Seguridad no se ha ocupado de la cuestión de la vulneración o no del principio de soberanía permanente del pueblo del Sáhara Occidental sobre los recursos naturales de ésta [véase la Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico (S/2002/161), punto 13].

108 — Véase el apartado 226 de la sentencia impugnada.

109 — Véase el apartado 225 de la sentencia impugnada.

110 — La cuestión de si el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al reconocer la relevancia de estas dos cuestiones constituye el objeto del quinto motivo.

111 — Se trata de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 107, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «los principios de Derecho consuetudinario internacional [...] pueden ser invocados por un justiciable para que el Tribunal de Justicia examine la validez de un acto de la Unión siempre que, por un lado, estos principios puedan cuestionar la competencia de la Unión para adoptar dicho acto [...] y, por otro lado, el acto controvertido pueda afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear a cargo de éste obligaciones en relación con dicho Derecho».

235. El Tribunal General tampoco adoptó una postura sobre la veracidad de las alegaciones recogidas en el informe del abogado del Frente Polisario, cuyo valor probatorio es impugnado por la Comisión. El Tribunal General se limitó a señalar que «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».¹¹²

236. Como el Consejo no cumplió su obligación de realizar un examen de todos los elementos relevantes antes de la adopción de la Decisión controvertida en un ámbito en el que goza de una amplia facultad de apreciación, el Tribunal General dictaminó, en esencia, que le era imposible ejercer su control jurisdiccional para determinar si la Decisión controvertida era manifiestamente inadecuada o no.¹¹³ Al pronunciarse en este sentido, no incurrió en un error de Derecho.

237. Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo de casación.

2. Sobre el cuarto motivo, basado en que el Tribunal General resolvió *ultra petita*

a) Alegaciones de las partes

238. El Consejo y la Comisión sostienen que el Tribunal General incurrió en su sentencia en un error de Derecho al investigar, en los apartados 227 y 241 de la sentencia impugnada, si el Consejo había incumplido su obligación de examinar todos los elementos relevantes del caso de autos antes de adoptar la Decisión controvertida, así como al anular ésta parcialmente sobre la base de tal fundamento, en el apartado 247 de esa sentencia. En efecto, aducen que, contrariamente a lo que indican el apartado 226 de dicha sentencia y el apartado 125 al que se remite, el Frente Polisario no formuló ningún motivo al respecto. Al pronunciarse sobre esta cuestión, el Tribunal General, en su opinión, apreció de oficio un motivo que no era de orden público y, es más, sin haber dado audiencia al Consejo con carácter previo.

239. El Frente Polisario impugna la procedencia de este motivo alegando, en esencia, y en primer lugar, que el Tribunal no resolvió *ultra petita* dado que su demanda pretendía efectivamente la anulación de la Decisión controvertida en la medida en que ésta había aprobado la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental; en segundo lugar, que el motivo de anulación en el que se basó el fallo de la sentencia impugnada no fue apreciado de oficio, sino que se planteó en los apartados 78 a 85 de su demanda presentada ante el Tribunal General; y, por último, que, aunque los argumentos invocados al respecto fueran planteados en el marco de un motivo basado en una motivación insuficiente, al juez de la Unión le correspondía otorgarles su justa calificación jurídica.

b) Apreciación

240. Tal como señala el Frente Polisario, en los apartados 77 a 85 de su demanda presentada ante el Tribunal General, impugnó la validez de la Decisión controvertida por motivación insuficiente en el marco de su primer motivo de anulación.

241. En el apartado 79 de esa demanda, el Frente Polisario afirmó que «el Consejo [...] tenía [...] la obligación de tomar en consideración el conjunto del contexto jurídico y fáctico para asegurarse de que el texto del Acuerdo no pudiera en modo alguno contradecir el Derecho internacional o poner en entredicho de manera indirecta los derechos del pueblo saharauí».

¹¹² — Apartado 244 de la sentencia impugnada.

¹¹³ — Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartados 99, 120 y 122.

242. A este respecto, en los apartados 125 a 127 de la sentencia impugnada, el Tribunal General sólo desestimó el primer motivo parcialmente, reservándose el examen de la objeción del Frente Polisario según la cual el Consejo no había examinado los elementos relevantes del caso de autos antes de la adopción de la Decisión controvertida. El Tribunal General realizó este examen en los apartados 226 a 247 de la sentencia impugnada.

243. Además, el Tribunal General difirió el examen de una serie de argumentos invocados por el Frente Polisario en apoyo de sus motivos tercero (vulneración de los derechos fundamentales), quinto (vulneración de los valores en que se fundamenta la Unión y de los principios que rigen su acción exterior), sexto (incumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible), noveno (incompatibilidad de la Decisión controvertida con diversos acuerdos celebrados por la Unión) y décimo (incompatibilidad de la Decisión controvertida con el Derecho internacional), en la medida en que éstos estaban dirigidos a impugnar el ejercicio por el Consejo de su amplia facultad de apreciación.¹¹⁴

244. Por estas razones, no considero que el Tribunal General resolviera *ultra petita* al examinar la cuestión de si la Decisión controvertida debía haber ido precedida de un examen de todas las circunstancias del caso de autos.

245. Por consiguiente, procede desestimar el cuarto motivo de casación.

3. Sobre el quinto motivo, basado en errores de Derecho relativos a la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales

a) Sobre la primera parte, relativa a la obligación de examinar la cuestión del respeto de los derechos fundamentales

i) Alegaciones de las partes

246. La Comisión alega, en primer lugar, que la objeción basada en la infracción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal como fue estimada por el Tribunal General, no había sido planteada de forma comprensible en los apartados 111 a 115 de la demanda en primera instancia.

247. El Consejo y la Comisión aducen, en segundo lugar, que el razonamiento del Tribunal General, en los apartados 227, 228, 230 y 231 de la sentencia impugnada, se basa en una interpretación y una aplicación erróneas de la Carta de los Derechos Fundamentales. A este respecto, exponen, ante todo, que el Tribunal General no concluyó que la Decisión controvertida o el Acuerdo de Liberalización contuvieran una disposición contraria a los derechos fundamentales, sino que reprocha a estos actos que permitan la exportación a la Unión de productos obtenidos en condiciones que pueden lesionar los derechos fundamentales del pueblo del Sáhara Occidental y, por tal motivo, que fomenten indirectamente la vulneración de algunos de los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales. Consideran, a continuación, que tal razonamiento equivale a hacer depender la legalidad de los actos de la Unión de comportamientos imputables a terceros países con los que ésta celebre acuerdos internacionales. Consideran, por último, que dicho razonamiento conduce a conferir a la Carta de los Derechos Fundamentales un efecto extraterritorial, contraviniendo su artículo 51, que debería entenderse en el sentido de que las instituciones de la Unión están obligadas a respetar los derechos fundamentales dentro del ámbito de aplicación territorial del Derecho de la Unión, tal como se define en el artículo 52 TUE así como en el artículo 355 TFUE, y no, salvo excepciones, fuera de éste.

¹¹⁴ — Véanse los apartados 147, 166, 172, 199 y 211 de la sentencia impugnada.

248. En tercer y último lugar, el Consejo y la Comisión alegan que la cuestión del respeto de los derechos humanos se tiene en cuenta, a los efectos de la acción exterior de la Unión, en un marco procedimental distinto del definido por el Tribunal General. En efecto, con arreglo al artículo 21 TUE y al artículo 205 TFUE, la promoción y el apoyo al respeto de los derechos humanos constituyen un principio y un objetivo, respectivamente, en los que se basa la acción de la Unión en la escena internacional. A este respecto, sostienen que el Consejo debe tomarlos en consideración cuando lleva a cabo la política de relaciones exteriores de la Unión, al mismo tiempo que debe poder ponderarlos con otros principios y objetivos, en virtud de la amplia facultad de apreciación concedida a esta institución. En la práctica, entienden que la situación de los derechos humanos en un tercer país debe considerarse como una cuestión de naturaleza política que puede llevar al Consejo a utilizar las cláusulas de vigilancia previstas en los acuerdos internacionales celebrados por la Unión, una vez que dichos acuerdos hayan entrado en vigor. En cambio, a su juicio, el respeto de los derechos humanos no constituye un elemento que deba ser objeto de un examen previo del tipo definido por el Tribunal General en los apartados 228, 241 y 244 de la sentencia impugnada, ni una exigencia de fondo que condicione la celebración de un acuerdo internacional.

249. El Frente Polisario niega la existencia de errores de Derecho alegando, en esencia, que la procedencia de los fundamentos impugnados por el Consejo y la Comisión debía apreciarse en vista del marco jurídico y fáctico específico en el que se pronunció el Tribunal General. A este respecto, este último constató, según el Frente Polisario, en primer lugar, que el Sáhara Occidental se situaba fuera de las fronteras del Reino de Marruecos, tal como han sido reconocidas por la ONU, la Unión y sus Estados miembros; en segundo lugar, que el Reino de Marruecos no disponía por lo demás de ningún mandato internacional para administrarlo; y, en tercer lugar, que el Acuerdo de Liberalización aprobado mediante la Decisión controvertida se aplicaba por tanto a un territorio no autónomo con la colaboración del Consejo y de la Comisión.

250. El Frente Polisario aduce que, a continuación, el Tribunal General consideró que, en el caso específico en el que un acuerdo internacional celebrado por la Unión esté destinado a aplicarse a un territorio en disputa, la cuestión de los derechos fundamentales reviste una importancia particular. Señala que, por último, dicho Tribunal extrajo la conclusión de que esta cuestión requería un examen por parte del Consejo con carácter previo a la adopción de la mencionada Decisión. Para el Frente Polisario, este trámite es conforme al artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales, dado que este artículo impone al Consejo la obligación de respetar los derechos fundamentales cuando ejerza las competencias que le conceden los tratados, como hizo en el presente caso. Dicho trámite también es coherente, en su opinión, con el artículo 205 TFUE, el artículo 21 TUE y las estipulaciones del Acuerdo de Asociación que imponen el respeto de los derechos humanos en el presente caso.

251. Asimismo, el Frente Polisario señala que la Carta de los Derechos Fundamentales debe considerarse aplicable desde un punto de vista tanto personal como material, ya que un buen número de saharauis nacidos durante el período denominado «de provincialización» del Sáhara Occidental bajo el Reino de España poseen la nacionalidad española, por una parte, y que se ha acreditado oficialmente la existencia de violaciones de sus derechos fundamentales mediante numerosos documentos de la ONU así como por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por otra.

ii) Apreciación

– Sobre la admisibilidad del motivo del recurso de anulación del Frente Polisario basado en la vulneración de los derechos fundamentales

252. No comparto la opinión de la Comisión de que el tercer motivo del recurso de anulación del Frente Polisario basado en una vulneración de los derechos fundamentales sea inadmisibles porque es incomprensible.

253. Se desprende claramente de los apartados 96 a 101 y 111 a 115 de la demanda del Frente Polisario en primera instancia que, en su opinión, la Decisión controvertida suponía la vulneración de los derechos fundamentales de la población del Sáhara Occidental, y en particular de los artículos 6, 17, 37, 47 y 53 de la Carta de los Derechos Fundamentales, dado que contribuye a perpetuar la presencia marroquí en el Sáhara Occidental.

– Sobre la objeción basada en una interpretación y una aplicación erróneas de la Carta de los Derechos Fundamentales

254. Con arreglo a los artículos 3 TUE, apartado 5, 21 TUE, apartados 1, párrafo primero, 2, letra b), y 3, y 23 TUE, así como al artículo 205 TFUE, los derechos humanos y su protección forman parte de los principios y valores esenciales de la Unión que deben guiar su acción en la escena internacional.

255. En efecto, como ha dictaminado recientemente el Tribunal de Justicia respecto de un acuerdo internacional aprobado mediante una Decisión del Consejo¹¹⁵ que tiene como fundamento jurídico el artículo 37 TUE, en relación con el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 6, «[el] respeto [de los principios del Estado de Derecho y de los derechos humanos, así como de la dignidad humana] se impone a cualquier acción de la Unión, incluso en el ámbito de la PESC, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 21 TUE, apartado 1, párrafo primero, apartado 2, letra b), y apartado 3, en relación con lo dispuesto en el artículo 23 TUE».¹¹⁶

256. Asimismo, se desprende de una reiterada jurisprudencia que las competencias de la Unión deben ejercerse respetando el Derecho internacional.¹¹⁷ En consecuencia, a menos que en la práctica carezca de alcance, la cuestión de la conformidad del Acuerdo en cuestión con el Derecho internacional debe tenerse en cuenta en el examen previo de todos los elementos relevantes que las instituciones deben efectuar antes de celebrar un acuerdo internacional.

257. Además de la obligación derivada del Derecho de la Unión de examinar la situación general de los derechos humanos en la contraparte en el acuerdo internacional y, más concretamente, de estudiar el impacto que dicho acuerdo pueda tener sobre los derechos humanos, el Derecho internacional impone a los actores del Derecho internacional, en particular a los Estados y las organizaciones internacionales, la obligación de respetar las normas imperativas del Derecho internacional (*ius cogens*) y las obligaciones *erga omnes*.

258. A este respecto, la Corte Internacional de Justicia ha declarado que «[las] obligaciones [*erga omnes*] son por su propia naturaleza materia de “interés para todos los Estados” y, “habida cuenta de la importancia de los derechos involucrados, puede entenderse que todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección”».¹¹⁸ Por este motivo, dicha Corte dictaminó que «todos los Estados tienen la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante de [la violación de las obligaciones *erga omnes* y] asimismo tienen la obligación de no prestar ayuda ni asistencia para el mantenimiento de la situación creada por tal [violación]».¹¹⁹

115 — Se trata de la Decisión 2014/198/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Unida de Tanzania sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República Unida de Tanzania, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados (DO 2014, L 108, p. 1).

116 — Sentencias de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 101, y de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 47.

117 — Véanse las sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453), apartado 9; de 16 de junio de 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293), apartado 45, y 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.

118 — Opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, C.I.J. Recueil 2004, p. 136, apartado 155. Véase también, en este sentido, la sentencia de 5 de febrero de 1970 en el asunto de Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Bélgica c. España), C.I.J. Recueil 1970, p. 3, apartado 33.

119 — Opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, C.I.J. Recueil 2004, p. 136, apartado 159.

259. Por consiguiente, antes de celebrar acuerdos internacionales, las instituciones de la Unión deben garantizar el respeto de la muy restringida lista de las normas imperativas del Derecho internacional (*ius cogens*)¹²⁰ y de las obligaciones *erga omnes*,¹²¹ que incluyen «la puesta fuera de la ley de los actos de agresión y del genocidio, así como también *de los principios y reglas que amparan los derechos fundamentales de la persona humana*, incluida la protección contra la práctica de la esclavitud y la discriminación racial»¹²² así como el derecho a la libre determinación.¹²³

260. A este respecto, cabe señalar que el Consejo no niega que la situación general de los derechos humanos en la contraparte en un acuerdo internacional es uno de los elementos que han de tenerse en cuenta en el momento de la negociación y la celebración de dicho acuerdo. Ahora bien, en los apartados 32 y 82 de su demanda de primera instancia, el Frente Polisario le reprochaba no haber realizado un estudio de impacto del Acuerdo de Liberalización sobre los derechos humanos antes de celebrar dicho acuerdo.

261. Como la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental es uno de los temas de controversia entre el Frente Polisario y el Reino de Marruecos y, por este motivo, es objeto de examen por parte del secretario general de las Naciones Unidas en sus informes anuales sobre el Sáhara Occidental,¹²⁴ no se puede pretender que no hubiera una materia para hacer un estudio de impacto.

262. En mi opinión, ni el Consejo ni la Comisión ni ninguno de los coadyuvantes ofrece una razón convincente por la cual, habida cuenta de estas exigencias, las instituciones de la Unión no estarían obligadas a examinar, con carácter previo a la celebración de un acuerdo internacional, la situación de los derechos humanos en la contraparte del acuerdo, así como el impacto que pueda tener al respecto la celebración del acuerdo en cuestión.

263. Debo señalar que el Consejo y la Comisión se han puesto el listón muy alto a sí mismos al decidir «incluir los derechos humanos en la evaluación de impacto, cada vez que se lleve a cabo para propuestas legislativas y no legislativas [...] y acuerdos comerciales con repercusiones económicas, sociales y medioambientales significativas».¹²⁵

120 — Según el artículo 53 de la Convención de Viena, «una norma imperativa de derecho internacional general [(*ius cogens*)] es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter».

121 — Las normas reconocidas como normas imperativas de Derecho internacional general coinciden con las reconocidas como obligaciones *erga omnes*. Véase Crawford, J., *op. cit.*, p. 595.

122 — Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 5 de febrero de 1970 en el asunto de Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Bélgica c. España), *C.I.J. Recueil* 1970, p. 3, apartado 34. El subrayado es mío.

123 — Véanse las sentencias de la Corte Internacional de Justicia de 30 de junio de 1995, Timor Oriental (Portugal c. Australia), *C.I.J. Recueil* 1995, p. 90, apartado 29, y de 3 de febrero de 2006 en el asunto sobre las Actividades armadas en el territorio del Congo (nueva demanda: 2002) (República Democrática del Congo c. Ruanda), *C.I.J. Recueil* 2006, p. 6, apartado 64, así como la opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, *C.I.J. Recueil* 2004, p. 136, apartado 155. Véase también el informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU titulado «Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional», A/CN.4/L.7/02, 18 de julio de 2006, punto 33.

124 — Véase por ejemplo el informe de 19 de abril de 2016 del secretario general de las Naciones Unidas sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, S/2016/355, puntos 54 a 82.

125 — Véanse las Conclusiones del Consejo, de 25 de junio de 2012, sobre derechos humanos y democracia, el Marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia y el Plan de acción de la UE para los derechos humanos y la democracia, 11855/12, Anexo III, inciso I.1, p. 11. Véase también, en este sentido, la Comunicación Conjunta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 28 de abril de 2015 [JOIN(2015) 16 final, p. 24].

264. Por tanto, no es en absoluto sorprendente que el Defensor del Pueblo Europeo haya constatado, mediante su Decisión de 26 de febrero de 2016 en el asunto 1409/2014/MHZ relativa al incumplimiento por parte de la Comisión de su obligación de realizar un estudio de impacto con carácter previo a la celebración del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión y la República Socialista de Vietnam,¹²⁶ que el hecho de que la Comisión no hubiera dado razones válidas para justificar su negativa a realizar tal análisis constituía un supuesto de mala administración.

265. Es cierto que, como observan el Consejo y la Comisión, los artículos 2, 3 y 90 del Acuerdo de Asociación, así como la Declaración conjunta relativa al artículo 90 del Acuerdo, adjunta al Acta final de dicho Acuerdo, permiten que la Unión pueda cumplir su obligación permanente de respetar y promover el respeto de los derechos humanos durante toda la vigencia de dicho Acuerdo, del que son un «elemento esencial».¹²⁷

266. Sin embargo, como afirmó el Defensor del Pueblo Europeo en el apartado 24 de su Decisión de 26 de febrero de 2016 en el asunto 1409/2014/MHZ, la única manera de que el estudio de impacto pueda tener un efecto útil es efectuarlo con carácter previo a la celebración del acuerdo internacional en cuestión, puesto que el momento de la negociación de éste es cuando la Unión está en mejor posición para promover sus valores y objetivos, que incluyen el respeto y la protección de los derechos humanos.

267. Contrariamente a lo que plantean el Consejo y la Comisión, la obligación de efectuar un estudio de impacto del Acuerdo de Liberalización sobre los derechos humanos no supone hacer depender la legalidad de los actos de la Unión de los actos jurídicos de un tercer Estado como el Reino de Marruecos.

268. Como declaró el Tribunal General en el apartado 231 de la sentencia impugnada, «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».

269. Incluso si se negara la existencia y la exigibilidad de tal principio ante los tribunales en el Derecho de la Unión, está claro que el Derecho internacional impone una obligación clara a la Unión y sus Estados miembros de no reconocer una situación ilícita derivada de la vulneración de los principios y normas relativos a los derechos fundamentales y de no ayudar ni prestar asistencia al mantenimiento de la situación creada por dicha vulneración. A tal fin, las instituciones de la Unión y sus Estados miembros deben analizar el impacto que podría tener el acuerdo internacional de que se trate sobre los derechos humanos.

270. En cuanto a la alegación del Consejo y de la Comisión de que, al basarse en el apartado 228 de la sentencia impugnada en los artículos 1 a 3, 5, 15, 16, 17, 31 y 32 de la Carta de los Derechos Fundamentales, el Tribunal General dio a estas disposiciones un efecto extraterritorial contrario al artículo 51 de dicha Carta, de entrada cabe señalar que, tal como han admitido el Reino de Bélgica y la

126 — La Decisión sólo está disponible en lengua inglesa en el sitio de Internet del Defensor del Pueblo Europeo (<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/64308/html.bookmark>).

127 — La Comisión afirma, en el apartado 70 de su escrito de contestación, que el Tribunal General no explica en qué sentido estarían mejor protegidos los derechos humanos en la contraparte del Acuerdo si la Unión se negara a celebrar el Acuerdo. Ahora bien, el Tribunal General no reprochó al Consejo que no se hubiera negado a celebrar el Acuerdo de Liberalización con el Reino de Marruecos, sino simplemente que no hubiera tenido en cuenta la situación general de los derechos humanos en dicho país y el impacto que dicho Acuerdo podría tener sobre los derechos humanos (en la Unión y en Marruecos). Nada en el razonamiento del Tribunal excluye que, tras haber realizado este análisis, el Consejo pudiera haber decidido celebrar el Acuerdo en cuestión.

Comisión, los derechos fundamentales pueden producir efectos extraterritoriales en determinadas circunstancias. Se da ciertamente este caso cuando se trata de una actividad regulada por el Derecho de la Unión y realizada bajo el control efectivo de la Unión y/o de sus Estados miembros pero fuera del territorio de éstos.¹²⁸

271. Sin embargo, como, en el presente caso, ni la Unión ni sus Estados miembros ejercen un control sobre el Sáhara Occidental y éste no forma parte de los territorios a los que es aplicable el Derecho de la Unión, no puede plantearse la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en ese territorio, aun cuando numerosos saharauis posean, como afirma el Frente Polisario, la nacionalidad española.

272. Por tanto, si bien el Tribunal General declaró acertadamente en el apartado 228 de la sentencia impugnada que «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 [...] n[on] impliquen violaciones de [...] [los] derechos fundamentales [de la población del Sáhara Occidental]», no podía basarse en las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales. Por consiguiente, el apartado 228 de la sentencia impugnada adolece de un error de Derecho.

273. Sin embargo, aunque los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal General revelen una infracción del Derecho de la Unión, si su fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, tal infracción no puede conllevar la anulación de esta sentencia y se debe realizar una sustitución de fundamentos de Derecho.¹²⁹

274. Se da este supuesto en el presente caso, dado que el hecho de que el Tribunal se refiriera a la Carta de los Derechos Fundamentales no afecta a la obligación de las instituciones de la Unión, derivada del Derecho de la Unión y del Derecho internacional,¹³⁰ de examinar, con carácter previo a la adopción de la Decisión controvertida, la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental así como el impacto que podría tener la celebración del acuerdo en cuestión a este respecto.

275. Debo recordar en este sentido que el razonamiento relativo a la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión y los elementos que éstas deben tener en cuenta, que el Tribunal empleó para fundamentar la anulación parcial de la Decisión controvertida, se basaba en una combinación de varios motivos invocados por el Frente Polisario, entre los que se incluían, en particular, los basados en una motivación insuficiente, en la vulneración de los derechos fundamentales, en la vulneración de los valores en que se fundamenta la acción exterior de la Unión (artículos 21 TUE y 205 TFUE) y en la infracción del Derecho internacional.

128 — Véase, por analogía, TEDH, sentencias de 23 de marzo de 1995, Loizidou/Turquía (excepciones preliminares) (CE:ECHR:1995:0323JUD001531889), que se refería a actos de un Estado cometidos en el espacio jurídico del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), pero fuera de su propio territorio; de 7 de julio de 2011, Al-Skeini y otros/Reino Unido (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), y de 7 de julio de 2011, Al-Jedda/Reino Unido (CE:ECHR:2011:0707JUD002702108), que hacía referencia a actos de un Estado cometidos en un territorio fuera del espacio del CEDH. También es posible que se produzca un efecto extraterritorial contrario al CEDH debido a un acto de un Estado cometido en su propio territorio [véase TEDH, de 7 de julio de 1989, Soering/Reino Unido (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888)].

129 — Véase la sentencia de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión (C-120/06 P y C-121/06 P, EU:C:2008:476), apartado 187 y jurisprudencia citada.

130 — Véanse los puntos 254 a 258 de las presentes conclusiones.

276. En este contexto, el Tribunal debería haberse referido a los principios y normas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana¹³¹ que, con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, son obligaciones *erga omnes* del Derecho internacional que los Estados deben proteger, y éstos deben abstenerse de prestar ayuda o asistencia para el mantenimiento de las situaciones creadas por su violación.¹³²

277. Es cierto que el Tribunal de Justicia dictaminó en el apartado 107 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), que «los principios de Derecho consuetudinario internacional [...] pueden ser invocados por un justiciable para que el Tribunal de Justicia examine la validez de un acto de la Unión siempre que, por un lado, estos principios puedan cuestionar la competencia de la Unión para adoptar dicho acto [...] y, por otro lado, el acto controvertido pueda afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear a cargo de éste obligaciones en relación con dicho Derecho».

278. Sin embargo, lo que se cuestiona no es la legalidad de la Decisión controvertida en relación con los principios del Derecho internacional, sino su legalidad con respecto a la falta de toma en consideración, con carácter previo a su adopción, de todos los elementos relevantes, incluyendo su compatibilidad con el Derecho internacional de los derechos humanos. Por consiguiente, las condiciones enunciadas en los apartados 107 a 110 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), relativas a la posibilidad de invocar la normas del Derecho internacional consuetudinario no son aplicables.¹³³

279. Por lo tanto, procede desestimar la primera parte del quinto motivo.

b) Sobre la segunda parte, relativa a la obligación de examinar la cuestión de la conformidad del Acuerdo de Liberalización con el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales

i) Alegaciones de las partes

280. El Consejo y la Comisión sostienen que al reprochar al Consejo, en los apartados 228, 231, 241 y 244 de la sentencia impugnada, no haber examinado las condiciones de explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental antes de adoptar la Decisión controvertida, el Tribunal General exige en definitiva que verifique que los terceros países con los que contempla celebrar acuerdos internacionales que pueden aplicarse a territorios no autónomos, en el presente caso el Reino de Marruecos, cumplan las obligaciones derivadas del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, este razonamiento adolece en su opinión de tres series de errores de Derecho.

281. En primer lugar, aducen que el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, en sí mismo, sólo impone obligaciones a los miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios no autónomos. Pues bien, a su juicio, eso no sucede en el caso de la Unión. Asimismo, la posibilidad de que el Reino de Marruecos no respete sus obligaciones derivadas de esta disposición en su condición de Potencia administradora *de facto* del Sáhara Occidental no puede modificar el alcance de este artículo imponiendo a las instituciones de la Unión una obligación de verificación cuando éstas contemplen la celebración de un acuerdo con dicho país. Al contrario, opinan que estas cuestiones políticas delicadas son únicamente competencia del Consejo de Seguridad de la ONU.

131 — A este respecto, podía recurrir a los derechos reconocidos y protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en New York (Estados Unidos de América) el 16 de diciembre de 1966 y al que en la actualidad están adheridos 168 de los 193 Estados miembros de la ONU, incluyendo todos los Estados miembros de la Unión y el Reino de Marruecos.

132 — Véanse los puntos 257 y 258 de las presentes conclusiones. Véase también, en este sentido, Crawford, J., *op. cit.*, pp. 589 a 600 y 642 a 644.

133 — Véase el punto 234 de las presentes conclusiones.

282. En segundo lugar, a su entender, el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas no cumple las condiciones que permiten a un particular invocarla ante las instancias jurisdiccionales para impugnar la legalidad de un acto de la Unión.

283. En tercer y último lugar, alegan que el Tribunal General realizó una interpretación errónea del Derecho internacional consuetudinario, ya que no citó ningún fundamento jurídico que imponga a las instituciones de la Unión la obligación de verificar que la otra contraparte en el acuerdo respete el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales y de la primacía de los intereses de los habitantes de los territorios no autónomos. Asimismo, no citó ninguna base jurídica que permita considerar que, en ausencia de tal verificación, el acuerdo celebrado por la Unión pueda fomentar indirectamente la vulneración de estos principios.

284. En cualquier caso, consideran que el Tribunal General rebasó los límites de su control jurisdiccional, ya que, habida cuenta del carácter impreciso de estos principios, debería haber concluido que no existía ningún error manifiesto de apreciación que justificara la anulación de la Decisión controvertida, en lugar de imponer una obligación procesal inédita al Consejo.

285. En respuesta, el Frente Polisario alega que es inoperante reprochar al Tribunal General haber controlado la conformidad de la Decisión impugnada con el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, dado que la referencia a esta disposición sólo aparece en el marco de un razonamiento cuyo objeto era determinar si el Consejo tenía la obligación de examinar las condiciones de explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental antes de adoptar la Decisión controvertida.

286. Asimismo, a su juicio, este razonamiento está libre de errores de Derecho ya que el principio de Derecho internacional consuetudinario relativo a la soberanía permanente sobre los recursos naturales está relacionado con el derecho a la libre determinación, que en sí mismo es una norma de *ius cogens* con efectos *erga omnes*. Por consiguiente, a cada Estado le corresponde garantizar su respeto.

ii) Apreciación

287. Cabe señalar de entrada que la cuestión central de la segunda parte del quinto motivo de casación no es averiguar si la Decisión controvertida respeta o no el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho a la libre determinación y el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, sino simplemente saber si el Consejo tenía que tomar en consideración estas cuestiones antes de la adopción de la Decisión controvertida.

288. En este sentido, procede rechazar los argumentos del Consejo y de la Comisión basados en el hecho de que estas normas de Derecho internacional público no cumplen las condiciones que permiten a un particular invocarlas ante las instancias jurisdiccionales para impugnar la legalidad de un acto de la Unión, tal como dichas condiciones se establecen en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.¹³⁴

289. Por lo tanto, se debe examinar si el Tribunal General dictaminó correctamente, en el apartado 241 de la sentencia impugnada, que, en el marco del examen de todos los elementos relevantes «el Consejo [...] 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».

¹³⁴ — En lo referente a los tratados internacionales, véanse las sentencias de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), apartados 51 a 55, y de 16 de julio de 2015, *Comisión/Rusal Armenal* (C-21/14 P, EU:C:2015:494), apartado 37. En lo tocante al Derecho internacional consuetudinario, véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), apartados 107 y 110.

290. De una reiterada jurisprudencia se desprende que las competencias de la Unión deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional.¹³⁵ Esta exigencia es aplicable a toda la acción exterior de la Unión, incluidas la negociación y celebración de acuerdos internacionales.¹³⁶

291. Los principios fundamentales aplicables a los territorios no autónomos se consagran en el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual «los [m]iembros [de la ONU] que tengan o asuman la responsabilidad de administrar [estos territorios] reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de estos territorios están por encima de todo [y] aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible [su] bienestar».

292. Además de su obligación, derivada de la Resolución 1514 (XV), de asistir al pueblo de estos territorios en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, las Potencias administradoras también deben respetar el principio de la soberanía permanente de estos pueblos sobre los recursos naturales de sus territorios,¹³⁷ que ha sido reconocido por la Corte Internacional de Justicia como un principio de Derecho internacional consuetudinario.¹³⁸

293. En el caso de los territorios no autónomos, el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales implica en esencia que la Potencia administradora no puede, sin violar las obligaciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, privar a los pueblos de los territorios no autónomos del ejercicio de sus derechos legítimos sobre los recursos naturales de éstos o supeditar los derechos e intereses de estos pueblos a intereses económicos y financieros extranjeros.¹³⁹ En cambio, las inversiones económicas extranjeras emprendidas en colaboración con los pueblos de los territorios no autónomos y con arreglo a sus deseos para aportar una contribución válida al desarrollo socio-económico de los territorios son conformes con dicho principio.¹⁴⁰

294. Por su parte, el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales nunca han figurado entre las normas imperativas del Derecho internacional (*ius cogens*) o de las obligaciones *erga omnes*.¹⁴¹ Por consiguiente, la posibilidad de una violación del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales no puede comprometer la responsabilidad de la Unión, puesto que la obligación de no reconocer como lícita una situación creada por una vulneración grave de una obligación *erga omnes* así como de no prestar ayuda ni asistencia al mantenimiento de esta situación¹⁴² no es aplicable.

135 — Véanse las sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453), apartado 9; de 16 de junio de 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293), apartado 45, y 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.

136 — Véase la sentencia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo (C-268/94, EU:C:1996:461), apartados 23 y 24.

137 — Según la Corte Internacional de Justicia, «el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales se consagró en la Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, posteriormente fue desarrollado en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional [Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General, de 1 de mayo de 1974], así como en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados [Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1974]» [véase la sentencia de 19 de diciembre de 2005 en el asunto de las Actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda), C.I.J. Recueil 2005, p. 168, apartado 244].

138 — Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2005 en el asunto de las Actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda), C.I.J. Recueil 2005, p. 168, apartado 244.

139 — Véanse, por ejemplo, las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU 48/46 de 10 de diciembre de 1992, 49/40 de 9 de diciembre de 1994 y 50/33 de 6 de diciembre de 1995.

140 — Véanse, por ejemplo, las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU 50/33 de 6 de diciembre de 2005, 52/72 de 10 de diciembre de 1997, 53/61 de 3 de diciembre de 1998, 54/84 de 5 de diciembre de 1999, 55/138 de 8 de diciembre de 2000 y 56/66 de 10 de diciembre de 2001.

141 — Véanse los puntos 257 a 259 de las presentes conclusiones.

142 — Véase la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia citada en el punto 258 de las presentes conclusiones.

295. El corolario necesario del hecho de que el artículo 73 de dicha Carta y el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales no sean obligaciones *erga omnes* es que sólo pueden ser vulnerados por quienes estén vinculados por dichas disposiciones, lo que no es el caso de la Unión y de sus instituciones. A este respecto, suponiendo que fueran aplicables al Sáhara Occidental, los Acuerdos de Asociación y de Liberalización sólo establecen un régimen aduanero favorable en cuanto a las exportaciones de los productos originarios del Sáhara Occidental a la Unión. En este sentido, dichos Acuerdos no se refieren a la explotación de recursos naturales, ya sea en Marruecos o en el Sáhara Occidental.

296. No cabe duda de que la posibilidad que los productos originarios de este territorio puedan gozar de este régimen puede fomentar la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental. Sin embargo, esta explotación no es contraria en sí misma al Derecho internacional, sino que ello depende de la cuestión de si respeta la primacía de los intereses de sus habitantes consagrada en el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales. Ahora bien, el Reino de Marruecos es de hecho el único capaz de garantizar que dicha explotación sea conforme con el Derecho internacional.

297. Como la Unión no puede incurrir en responsabilidad, aun cuando la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental resultara ser contraria al artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y al principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en los apartados 229 a 246 de la sentencia impugnada, que el impacto del Acuerdo de Liberalización sobre este principio era un elemento relevante que el Consejo debía tener en cuenta antes de celebrar dicho acuerdo y que esta cuestión no afectaba únicamente al Reino de Marruecos. Por consiguiente, dichos apartados deben ser anulados.

298. Sin embargo, este error no puede tener consecuencias sobre el resto de la sentencia impugnada, puesto que, como he explicado en los puntos 254 a 279 de las presentes conclusiones, el Tribunal General dictaminó correctamente que el Consejo había incumplido su obligación de examinar, con carácter previo a la adopción de la Decisión controvertida, la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental, así como el impacto que podría tener al respecto la celebración del acuerdo en cuestión.

299. Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte del quinto motivo de casación por inoperante.

4. Sobre el sexto motivo, basado en un error de Derecho relativo al alcance de la anulación de la Decisión controvertida

a) Alegaciones de las partes

300. El Consejo y la Comisión sostienen que el Tribunal General incurrió en dos errores de Derecho, en el apartado 247 de la sentencia impugnada, al anular la Decisión controvertida en la medida en que ésta aprueba la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental. En efecto, aducen que, en ausencia de toda referencia expresa al Sáhara Occidental en dicho Acuerdo, no puede extraerse ningún elemento de dicha Decisión a este respecto. Asimismo, a su juicio, la sentencia impugnada supone en definitiva modificar unilateralmente el ámbito territorial del Acuerdo de Liberalización, así como, en consecuencia, el espíritu y la esencia de la Decisión controvertida. En efecto, el Reino de Marruecos jamás habría aceptado dicho Acuerdo si las instituciones de la Unión hubieran incluido en éste una cláusula excluyendo expresamente su aplicación al Sáhara Occidental.

301. El Frente Polisario objeta que el elemento anulado por el Tribunal General puede ser separado del resto de la Decisión controvertida y no modifica ni el espíritu ni la esencia de ésta, dado que el Sáhara Occidental es un territorio no autónomo que tiene unas fronteras internacionalmente reconocidas y que es distinto del Reino de Marruecos del punto de vista tanto del Derecho internacional como del Derecho de la Unión. También expone que esta separabilidad está confirmada por las reiteradas afirmaciones del Consejo y de la Comisión en el sentido de que el Acuerdo de Liberalización sigue en vigor y continúa produciendo efectos respecto del Reino de Marruecos, a pesar de la anulación dictada por el Tribunal General.

b) Apreciación

302. El examen de este motivo se sitúa también en la argumentación que presento con carácter subsidiario, a saber, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiera que el Acuerdo de Liberalización se aplica en el territorio del Sáhara Occidental y concluyera también que el Consejo violó su obligación de examinar todos o algunos de los elementos relevantes con carácter previo a la Decisión controvertida. A mi juicio, en este caso, una anulación parcial de la Decisión controvertida no resulta, sin embargo, criticable.

303. Cabe recordar que la decisión del Tribunal General de anular parcialmente la Decisión controvertida es debida a la ambigüedad de la postura del Consejo y de la Comisión, según los cuales el Acuerdo de Liberalización no es aplicable al Sáhara Occidental pero se le aplica *de facto*, ambigüedad en la que el Tribunal basó la afectación directa e individual del Frente Polisario.

304. En efecto, habiendo constatado la existencia de una ilegalidad en el procedimiento¹⁴³ de adopción de la Decisión controvertida que sólo la vicia en la medida en que el Acuerdo de Liberalización se aplique al Sáhara Occidental, el Tribunal anuló la Decisión controvertida «en la medida en que [...] aprueba la aplicación [del Acuerdo de Liberalización] al Sáhara Occidental».

305. Según reiterada jurisprudencia, «[una] anulación [parcial] sólo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto [...]. El Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que no se cumplía dicha exigencia de separabilidad cuando la anulación parcial de un acto modificaba la esencia de éste [...]. En lo que se refiere a la comprobación de la naturaleza separable de las disposiciones impugnadas, ésta requiere examinar el alcance de dichas disposiciones, para poder apreciar si su anulación modificaría el espíritu y la esencia de la Decisión impugnada [...]».¹⁴⁴

306. En el presente caso, contrariamente a lo que afirma el Consejo, al anular la Decisión controvertida en la medida en que ésta aprueba la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental, el Tribunal General no cuestionó la facultad del Consejo de celebrar con el Reino de Marruecos un acuerdo aplicable al Sáhara Occidental, sino el hecho de que el Consejo hubiera aprobado su celebración sin examinar previamente todos los elementos relevantes del caso de autos.

307. Mediante la anulación parcial, el Tribunal tampoco modificó el espíritu y la esencia de la Decisión controvertida, puesto que la anulación parcial está vinculada a cuestiones únicamente relativas al ámbito territorial del Acuerdo de Liberalización y no a su fondo.

308. Por consiguiente procede desestimar el sexto motivo de casación.

143 — En el sentido de que el Tribunal General no dictaminó que la Decisión controvertida fuera contraria a los derechos fundamentales y al Derecho internacional, sino que el Consejo tenía, antes de la adopción de la Decisión controvertida, una obligación de carácter procedimental de examinar su compatibilidad con los derechos fundamentales y el Derecho internacional.

144 — Sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Consejo (C-425/13, EU:C:2015:483), apartado 94 y jurisprudencia citada.

VII. Sobre las costas

309. Con arreglo a los artículos 137 y 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, cuando el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio, éste decidirá sobre las costas.

310. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de recurso de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

A. Con carácter principal y subsidiario

311. Como, en mi opinión, el recurso de casación del Frente Polisario debe ser desestimado por las razones que he expuesto, con carácter principal, en los puntos 54 a 114 de las presentes conclusiones y, con carácter subsidiario, en los puntos 185 a 194 y 211 de las presentes conclusiones, procede condenarle a cargar, además de con sus propias costas, con la totalidad de las costas en que hayan incurrido el Consejo y la Comisión, tanto en primera instancia como en casación.

312. En este caso, con arreglo al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, los Estados miembros que han intervenido como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

313. Por lo tanto, sería procedente condenar al Reino de Bélgica, a la República Federal de Alemania, al Reino de España, a la República Francesa y a la República Portuguesa a cargar con sus propias costas.

314. Según el artículo 140, apartado 3, de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de los Estados miembros, las instituciones de la Unión, los Estados partes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3), así como los Estados parte de la AELC, cargue con sus propias costas.

315. Puesto que la Comader no ha formulado ninguna petición al respecto, considero que procede condenarla a cargar con sus propias costas.

B. Con carácter subsidiario de segundo grado

316. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia no adopte mi tesis de que los Acuerdos de Asociación y de Liberalización no son aplicables al Sáhara Occidental y estime que la Decisión controvertida afectaba directa e individualmente al Frente, procedería desestimar el recurso de casación por las razones que he expuesto en los puntos 116 a 308 de las presentes conclusiones.

317. Con arreglo a los artículos 138, apartados 1 y 2, y 184, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Consejo y la Comisión, que habrían visto desestimadas sus pretensiones, deberían cargar con sus propias costas, así como con las del Frente Polisario, tanto en primera instancia como en casación.

318. Mis observaciones sobre las costas de las partes coadyuvantes en el recurso de casación efectuadas en los puntos 312 a 315 de las presentes conclusiones también son válidas aquí.

VIII. Conclusión

319. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo que el Tribunal de Justicia:

«Con carácter principal y subsidiario,

- Anule 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), mediante la cual éste anuló 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 este Acuerdo al Sáhara Occidental.
- Desestime el recurso de anulación del Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) por inadmisibile.
- Condene al Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) a cargar con las costas del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea tanto en primera instancia como en casación.
- Condene al Reino de Bélgica, a la República Federal de Alemania, al Reino de España, a la República Francesa y a la República Portuguesa, así como a la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), a cargar con sus propias costas.

Con carácter subsidiario de segundo grado,

- Desestime el recurso de casación por infundado.
- Condene al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas, así como con las del Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario), tanto en primera instancia como en casación.
- Condene al Reino de Bélgica, a la República Federal de Alemania, al Reino de España, a la República Francesa y a la República Portuguesa, así como a la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), a cargar con sus propias costas.»