



Lengua del documento :  ECLI:EU:T:2021:639

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)  
de 29 de septiembre de 2021 (\*)

«Relaciones exteriores — Acuerdos internacionales — Acuerdo Euromediterráneo de Asociación CE-Marruecos — Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo — Decisión por la que se aprueba la celebración del acuerdo — Recurso de anulación — Admisibilidad — Capacidad procesal — Afectación directa — Afectación individual — Ámbito de aplicación territorial — Competencia — Interpretación del Derecho internacional efectuada por el Tribunal de Justicia — Principio de autodeterminación — Principio de efecto relativo de los tratados — Invocabilidad — Concepto de consentimiento — Aplicación — Facultad de apreciación — Límites — Mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada»

En el asunto T-279/19,

**Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario)**, representado por el Sr. G. Devers, abogado,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por la Sra. P. Plaza García y el Sr. V. Piessevaux, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

**República Francesa**, representada por las Sras. A.-L. Desjonquères y C. Mosser y por los Sres. J.-L. Carré y T. Stehelin, en calidad de agentes,

por

**Comisión Europea**, representada por el Sr. F. Castillo de la Torre, la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, el Sr. A. Bouquet y la Sra. B. Eggers, en calidad de agentes,

y por

**Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader)**, con domicilio social en Rabat (Marruecos), representada por las Sras. G. Forwood y N. Colin y por el Sr. A. Hublet, abogados,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión (UE) 2019/217 del Consejo, de 28 de enero de 2019, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO 2019, L 34, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada),

integrado por la Sra. M. J. Costeira, Presidenta, y el Sr. D. Gratsias (Ponente), la Sra. M. Kancheva, el Sr. B. Berke y la Sra. T. Perišin, Jueces;

Secretaria: Sra. M. Marescaux, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de marzo de 2021;

dicta la siguiente

## Sentencia

### I. Antecedentes del litigio

#### A. Contexto internacional

La evolución del contexto internacional relativo a la cuestión del Sáhara Occidental puede resumirse del siguiente modo.

El 14 de diciembre de 1960, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Resolución 1514 (XV), titulada «Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales», que en particular proclama que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación[,] en virtud [del cual] determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural», que «en los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados», y que «todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la

Carta de las Naciones Unidas [...] sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial».

El Sáhara Occidental es un territorio situado en el noroeste de África, que fue colonizado por el Reino de España a finales del siglo XIX y que se había convertido, en la fecha en que se adoptó la Resolución 1514 (XV), en una provincia española. En 1963 fue inscrito por la ONU en la «Lista preliminar de los Territorios a los que se aplica la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales [resolución 1514 (XV) de la Asamblea General]», como territorio no autónomo administrado por el Reino de España, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945. Sigue figurando en la lista de los territorios no autónomos establecida por el Secretario General de la ONU sobre la base de la información transmitida de conformidad con el artículo 73, letra e), de dicha Carta.

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, en la que «reafirm[ó] el derecho inalienable del pueblo del Sáhara Español a la libre determinación, de conformidad con la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General», e invitó al Reino de España, en su calidad de Potencia administradora, a «determinar lo antes posible [...] los procedimientos para la celebración de un referéndum bajo los auspicios de [la ONU] con miras a permitir a la población autóctona del Territorio que ejerza sin trabas su derecho a la libre determinación».

El 24 de octubre de 1970, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 2625 (XXV), mediante la que aprobó la «Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas», cuyo texto se anexa a dicha Resolución. Esta Declaración «solemnemente proclama», en particular, «el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos». Por lo que se refiere a este principio, indica, en particular, lo siguiente:

«En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta.

[...]

El establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo.

[...]

El territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra, y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta y, en particular, con sus propósitos y principios.»

El Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) es una organización creada el 10 de mayo de 1973 en el Sáhara Occidental. Se define en el artículo 1 de sus estatutos como un «movimiento de liberación nacional» cuyos miembros «luchan por la independencia total y la recuperación de la soberanía del pueblo saharauí sobre la totalidad del territorio de la República Árabe Saharaui Democrática».

El 20 de agosto de 1974, el Reino de España informó a la ONU de que se proponía organizar, bajo los auspicios de esta, un referéndum en el Sáhara Occidental.

El 13 de diciembre de 1974, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 3292 (XXIX), mediante la que decidió, en particular, recabar de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) una opinión consultiva sobre las siguientes cuestiones:

«I. ¿Era el Sahara Occidental (Río de Oro y Sakiet El Hamra) en el momento de su colonización por España un territorio sin dueño (*terra nullius*)?

Si la respuesta a la primera pregunta es negativa,

II. ¿Qué vínculos jurídicos existían entre dicho territorio y el Reino de Marruecos y el complejo mauritano?»

El 16 de octubre de 1975, la CIJ emitió la opinión consultiva (véase Sáhara Occidental, opinión consultiva, CIJ, Rec. 1975, p. 12; en lo sucesivo, «opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental»). En el párrafo 162 de dicha opinión, consideró 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 1514 (XV) [de la Asamblea General de la ONU] en lo que se refiere a la descolonización del Sáhara Occidental y, en particular, a la aplicación del principio de la libre determinación mediante la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del territorio.»

En el párrafo 163 de la opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental, la CIJ declaró, en particular:

«La [Corte] opina, con respecto a la cuestión I, [...] que el Sáhara Occidental (Río de Oro y Sakiet El Hamra) en

el momento de su colonización por España no era un territorio sin dueño (*terra nullius*)[;] con respecto a la cuestión II, [...] que existían entre dicho territorio y el Reino de Marruecos vínculos jurídicos con las características indicadas en el penúltimo párrafo de la opinión consultiva [y] que existían entre dicho territorio y el complejo mauritano vínculos jurídicos con las características indicadas en el penúltimo párrafo de la opinión consultiva.»

En un discurso pronunciado el mismo día de la publicación de la opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental, el rey de Marruecos declaró que «todo el mundo ha[bía] reconocido que el Sáhara [Occidental] pertenec[ía]» al Reino de Marruecos y que le «incumb[ía] recuperar pacíficamente este territorio», llamando, a tal fin, a la organización de una marcha.

El 22 de octubre de 1975, a petición del Reino de España, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la Resolución 377 (1975), en la que «pid[ió] al Secretario General [de la ONU] que entabl[ase] consultas inmediatas con las partes involucradas e interesadas» e «[hizo] un llamamiento a [estas] para que [diesen] muestras de caución y moderación». El 2 de noviembre de 1975, adoptó la Resolución 379 (1975), en la que «exhort[ó] a todas las partes involucradas e interesadas a evitar cualquier acción unilateral o de otra índole que pu[diese] intensificar más la tirantez en la región» y «pid[ió] al Secretario General que prosig[uiere] e intensifi[case] sus consultas». El 6 de noviembre de 1975, a raíz del inicio de la marcha anunciada por el rey de Marruecos, que congregó a 350 000 personas, y de que estas hubieran cruzado la frontera entre el Reino de Marruecos y el Sáhara Occidental, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 380 (1975), en la que, en particular, «deplor[ó] la realización de [la] marcha» y «pid[ió] a Marruecos que retir[ase] de inmediato del Territorio del Sáhara Occidental a todos los participantes en [dicha] marcha».

El 26 de febrero de 1976, el Reino de España informó al Secretario General de la ONU de que, a partir de esa fecha, ponía término a su presencia en el Sáhara Occidental y se consideraba desligado de toda responsabilidad de carácter internacional con relación a la administración de dicho territorio. La lista de los territorios no autónomos mencionada en el anterior apartado 3 se refiere, con respecto al Sáhara Occidental, a esta declaración, que se reproduce en una nota a pie de página.

Entre tanto estalló un conflicto armado en la región entre el Reino de Marruecos, la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario. Una parte de la población del Sáhara Occidental escapó de este conflicto y encontró refugio en campos situados en el territorio argelino, cerca de la frontera con el Sáhara Occidental.

El 14 de abril de 1976, el Reino de Marruecos celebró con la República Islámica de Mauritania un tratado de partición del territorio del Sáhara Occidental y se anexionó la parte de este territorio que dicho tratado le había adjudicado. El 10 de agosto de 1979, la República Islámica de Mauritania celebró un acuerdo de paz con el Frente Polisario en virtud del cual esta renunció a toda reivindicación territorial sobre el Sáhara Occidental. El Reino de Marruecos tomó el control del territorio evacuado por las fuerzas mauritanas y procedió a anexionárselo.

El 21 de noviembre de 1979, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 34/37, sobre la cuestión del Sáhara Occidental, en la que «reafirm[ó] el derecho inalienable del pueblo del Sáhara Occidental a la libre determinación y a la independencia de conformidad con las disposiciones de la Carta de [la ONU] [...] y con los objetivos de [su] Resolución 1514 (XV)», «deplor[ó] profundamente la agravación de la situación, como consecuencia de la persistente ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos», «pid[ió] encarecidamente a Marruecos que particip[ara] también en la dinámica de paz y [pusiera] fin a la ocupación del Territorio del Sáhara Occidental» y «recomend[ó] a tal efecto que el [Frente Polisario], representante del pueblo del Sáhara Occidental, particip[ara] plenamente en toda búsqueda de una solución política justa, duradera y definitiva de la cuestión del Sáhara Occidental, de conformidad con las resoluciones y declaraciones de [la ONU]». Tras esta Resolución se adoptó la Resolución 35/19, de 11 de noviembre de 1980, en cuyo párrafo 10 la Asamblea General «pid[ió] encarecidamente a tal efecto a Marruecos y al [Frente Polisario], representante del pueblo del Sáhara Occidental, que entabl[asen] negociaciones directas con miras a llegar a una solución definitiva de la cuestión del Sáhara Occidental».

El conflicto 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, que preveían concretamente la declaración de un alto el fuego y la organización de un referéndum de libre determinación bajo el control de la ONU.

El 27 de junio de 1990, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la Resolución 658 (1990), en la que «apr[obó] el informe del Secretario General [de la ONU] [...] que contiene [...] las propuestas de arreglo [mencionadas en el anterior apartado 17] juntamente con un bosquejo del plan [de aplicación de las mismas]» y «pid[ió] a las dos partes que colabor[asen] plenamente con el Secretario General [de la ONU] y el Presidente en funciones de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana en sus esfuerzos por lograr la pronta solución de la cuestión del Sáhara Occidental». El 29 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 690 (1991), por la que se estableció la misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (Minurso).

A día de hoy, a pesar de las consultas y de los intercambios organizados bajo la égida de la ONU, las partes no han llegado a una solución de la situación en el Sáhara Occidental. El Reino de Marruecos controla la mayor parte del territorio del Sáhara Occidental, mientras que el Frente Polisario controla la otra parte; ambas zonas están separadas por un muro de arena construido y vigilado por el ejército marroquí. Un número importante de refugiados procedentes de este territorio sigue viviendo en los campos administrados por el Frente Polisario, situados en el territorio argelino.

## **B. Acuerdo de Asociación y Acuerdo de Liberalización**

El 1 de marzo de 2000 entró en vigor el Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, firmado en Bruselas el 26 de febrero de 1996 (DO 2000, L 70, p. 2; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»).

El artículo 1, apartado 1, del Acuerdo de Asociación tiene el siguiente tenor:

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

A tenor del artículo 1, apartado 2, del Acuerdo de Asociación:

«La finalidad del presente Acuerdo es:

ofrecer un marco apropiado para el diálogo político entre las Partes que permita fortalecer sus relaciones en todos los ámbitos que estimen pertinentes en virtud de dicho diálogo,

establecer las condiciones de la liberalización progresiva de los intercambios de bienes, servicios y capitales,

desarrollar los intercambios y asegurar el desarrollo de unas relaciones económicas y sociales equilibradas entre las Partes, sobre todo a través del diálogo y la cooperación, con el fin de favorecer el desarrollo y la prosperidad de Marruecos y del pueblo marroquí,

estimular la integración magrebí favoreciendo los intercambios y la cooperación entre Marruecos y los países de la región,

fomentar la cooperación en los ámbitos económico, social, cultural y financiero.»

El artículo 16 del Acuerdo de Asociación establece:

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

El artículo 94 del Acuerdo de Asociación dispone:

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

Se han celebrado varios protocolos del Acuerdo de Asociación. En particular, el Protocolo n.º 1 se refiere a los regímenes aplicables a la importación en la Unión Europea de productos agrícolas, de productos agrícolas transformados, de pescados y de productos de la pesca originarios de Marruecos (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 1»), mientras que el Protocolo n.º 4 se refiere a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 4»).

El 13 de diciembre de 2010, la Unión y el Reino de Marruecos firmaron en Bruselas (Bélgica) el Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos n.ºs 1, 2 y 3 y los anexos de estos Protocolos, y modificación del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO 2012, L 241, p. 4; en lo sucesivo, «Acuerdo de Liberalización»). El 8 de marzo de 2012, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2012/497/UE, relativa a la celebración del Acuerdo de Liberalización (DO 2012, L 241, p. 2).

Como se desprende del Acuerdo de Liberalización y de los considerandos 1 a 3 de la Decisión 2012/497, este Acuerdo tiene por objetivo la liberalización progresiva de los intercambios de productos agrícolas y pesqueros prevista en el artículo 16 del Acuerdo de Asociación. En particular, el Acuerdo de Liberalización sustituyó los Protocolos n.ºs 1, 2 y 3 del Acuerdo de Asociación por los textos que figuran en sus anexos I y II.

El artículo 2, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del Acuerdo de Asociación prevé:

«A efectos de la aplicación del Acuerdo, se considerarán originarios de Marruecos:

los productos enteramente obtenidos en Marruecos en el sentido del artículo 5;

los productos obtenidos en Marruecos que incorporen materias que no hayan sido enteramente obtenidas en ese país, siempre que tales materias hayan sido objeto de elaboración o transformación suficiente en Marruecos en el sentido del artículo 6.»

En virtud del artículo 16 del Protocolo n.º 4, los productos originarios de Marruecos podrán acogerse a las disposiciones de este Acuerdo para su importación en la Unión, previa presentación de una de las pruebas de origen enumeradas en dicho artículo.

## **C. Litigios relacionados con el Acuerdo de Asociación**

### **1. Asuntos T-512/12 y C-104/16 P**

Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de noviembre de 2012, que se registró con el número T-512/12, el demandante, el Frente Polisario, interpuso un recurso de anulación contra la Decisión 2012/497 (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, apartado 38; en lo sucesivo, «sentencia Consejo/Frente Polisario»).

En apoyo de su recurso en aquel asunto, el demandante alegó, en particular, que el Consejo había incumplido varias de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho internacional, dado que, mediante la Decisión 2012/497, había aprobado la aplicación del Acuerdo de Liberalización al territorio del Sáhara Occidental (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartado 44).

Mediante sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), el Tribunal General anuló la Decisión 2012/497 en la medida en que aprobaba la aplicación del Acuerdo de

Liberalización al Sáhara Occidental, debido a que el Consejo había incumplido su obligación de examinar, antes de la adopción de la Decisión 2012/497, todos los elementos del supuesto concreto, al no comprobar que la explotación de los productos originarios de dicho territorio exportados a la Unión no se hacía en detrimento de la población de dicho territorio y no implicaba la vulneración de los derechos fundamentales de las personas afectadas (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 47 y 48).

El 19 de febrero de 2016, el Consejo interpuso recurso de casación contra la sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953).

Mediante la sentencia Consejo/Frente Polisario, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Consejo, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), y desestimó por inadmisibles el recurso interpuesto por el demandante ante el Tribunal General.

A este respecto, por una parte, el Tribunal de Justicia estimó el segundo motivo de casación, basado en el error de Derecho cometido por el Tribunal General al analizar la legitimación del demandante y, más concretamente, la alegación basada en que el Tribunal General había declarado equivocadamente que el Acuerdo de Liberalización se aplicaba al Sáhara Occidental (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartado 126).

En efecto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia consideró que, de conformidad con el principio de autodeterminación, aplicable en las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, el Sáhara Occidental, territorio no autónomo en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, tenía una condición jurídica distinta y separada de la de cualquier Estado, incluida la del Reino de Marruecos. El Tribunal de Justicia concluyó a partir de ello que la expresión «territorio del Reino de Marruecos» recogida en el artículo 94 del Acuerdo de Asociación no podía interpretarse de modo que el Sáhara Occidental estuviese incluido en el ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 86 a 93).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia consideró que era preciso también tener en cuenta la norma consuetudinaria codificada en el artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1155, p. 331; en lo sucesivo, «Convención de Viena»), según la cual un tratado es 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. El Tribunal de Justicia concluyó de ello que dicha norma consuetudinaria se oponía también a que el Sáhara Occidental se considerase incluido en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación. No obstante, declaró que de dicha norma consuetudinaria también resultaba que, como excepción, un tratado podía vincular a un Estado respecto de otro territorio si tal intención se desprendía del tratado o constaba de otro modo (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 94 a 98).

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia señaló que el principio de Derecho internacional general de efecto relativo de los tratados también debía tomarse en consideración, dado que, como «tercero» en el Acuerdo de Asociación, en el sentido de dicho principio, el pueblo del Sáhara Occidental podía verse afectado por la aplicación de dicho Acuerdo en caso de que se incluyese el territorio del Sáhara Occidental en su ámbito de aplicación y debía manifestar su consentimiento a esta aplicación. Pues bien, al no haberse manifestado en modo alguno tal consentimiento, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que considerar que el territorio del Sáhara Occidental estaba incluido en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación era contrario al principio de efecto relativo de los tratados (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 100 a 107).

En cuarto lugar, tras observar que el Acuerdo de Liberalización debía considerarse un tratado subordinado al Acuerdo de Asociación, el Tribunal de Justicia dedujo que el Acuerdo de Liberalización no podía entenderse en el sentido de que se aplicaba al territorio del Sáhara Occidental, por lo que no era necesario incluir en él una cláusula que excluyera dicha aplicación. Según el Tribunal de Justicia, la práctica del Consejo y de la Comisión Europea posterior a la conclusión del Acuerdo de Asociación no podía desvirtuar este análisis, dado que ello equivalía a considerar que la Unión deseaba ejecutar el Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Liberalización de manera incompatible con los principios de autodeterminación y de efecto relativo de los tratados y, en consecuencia, de forma irreconciliable con el principio de ejecución de los tratados de buena fe (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 110 a 125).

Asimismo, el Tribunal de Justicia resolvió definitivamente el litigio. A este respecto, declaró que, puesto que el Acuerdo de Liberalización debía interpretarse con arreglo a las normas pertinentes de Derecho internacional aplicables a las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, en el sentido de que no se aplicaba al territorio del Sáhara Occidental, no se podía considerar en ningún caso que, habida cuenta de las alegaciones que invocaba, el demandante estuviera legitimado para solicitar la anulación de la Decisión 2012/497, sin que fuese necesario examinar el resto de las alegaciones por las que el Consejo y la Comisión discutían la admisibilidad del recurso (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 128 a 134).

## **2. Asunto C-266/16**

Mediante resolución de 27 de abril de 2016, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen's Bench Division (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Reino Unido], planteó al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales relativas, en esencia, a la validez, a la luz del artículo 3 TUE, apartado 5, de ciertos actos de la Unión relativos a los acuerdos internacionales celebrados por la Unión y el Reino de Marruecos en el sector pesquero, en el marco del Acuerdo de Asociación, habida cuenta de que permitían la explotación de los recursos procedentes de las aguas adyacentes al Sáhara Occidental (sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartados 1, 41 y 54; en lo sucesivo, «sentencia Western

Sahara Campaign UK»).

Sobre la base, en particular, de las apreciaciones realizadas en la sentencia Consejo/Frente Polisario (véanse los anteriores apartados 36 a 39), el Tribunal de Justicia declaró que, dado que los acuerdos internacionales en cuestión no eran de aplicación al territorio del Sáhara Occidental ni a las aguas adyacentes a dicho territorio, el análisis de la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente no había revelado ningún elemento que, a la luz del artículo 3 TUE, apartado 5, pudiera afectar a la validez de los actos de la Unión correspondientes (sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 85).

### **3. Autos dictados en los asuntos T-180/14, T-275/18, T-376/18**

Mediante autos de 19 de julio de 2018, Frente Polisario/Consejo (T-180/14, no publicado, EU:T:2018:496), de 30 de noviembre de 2018, Frente Polisario/Consejo (T-275/18, no publicado, EU:T:2018:869), y de 8 de febrero de 2019, Frente Polisario/Consejo (T-376/18, no publicado, EU:T:2019:77), el Tribunal General desestimó por inadmisibles los recursos interpuestos por el demandante contra determinados actos del Consejo relativos a la celebración o a la modificación de diferentes acuerdos internacionales entre la Unión y el Reino de Marruecos.

En particular, en los dos primeros autos citados en el anterior apartado 43, el Tribunal General se basó en las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK para constatar la falta de legitimación del demandante, puesto que los acuerdos controvertidos no eran de aplicación al Sáhara Occidental ni a las aguas adyacentes (autos de 19 de julio de 2018, Frente Polisario/Consejo, T-180/14, no publicado, EU:T:2018:496, apartados 69 a 71, y de 30 de noviembre de 2018, Frente Polisario/Consejo, T-275/18, no publicado, EU:T:2018:869, apartados 41 y 42).

En el tercero de los autos citados en el anterior apartado 43, el Tribunal General consideró que, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartados 3 y 4, la Decisión del Consejo, de 16 de abril de 2018, por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino de Marruecos para modificar el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos y celebrar un protocolo para aplicar dicho Acuerdo, solo tenía por objeto designar al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión y dictarles directrices. Se trataba, por lo tanto, de un acto que solo surtía efectos jurídicos en las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros, así como entre las instituciones de la Unión. Así, el Tribunal General concluyó que dicha Decisión no surtía efectos en la situación jurídica del demandante y que, por lo tanto, no cabía considerar que lo afectara directamente (auto de 8 de febrero de 2019, Frente Polisario/Consejo, T-376/18, no publicado, EU:T:2019:77, apartados 28 y 29).

### **D. Decisión impugnada y Acuerdo controvertido**

A raíz de la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Consejo, mediante Decisión de 29 de mayo de 2017, autorizó a la Comisión a entablar, en nombre de la Unión, negociaciones con el Reino de Marruecos, con vistas a la celebración de un acuerdo internacional por el que se adoptasen modificaciones en los Protocolos n.º 1 y n.º 4.

En el marco de la autorización para entablar negociaciones concedida a la Comisión, el Consejo solicitó a esta, por una parte, que se asegurase de que las poblaciones afectadas por el acuerdo internacional contemplado participasen adecuadamente y, por otra parte, que evaluase los posibles efectos de dicho acuerdo sobre el desarrollo sostenible del Sáhara Occidental, en particular las ventajas para las poblaciones locales y el impacto de la explotación de los recursos naturales sobre los territorios de que se trata.

La Comisión plasmó el resultado de las consultas y del análisis que había realizado en relación con las cuestiones mencionadas en el anterior apartado 47 en su informe de 11 de junio de 2018 sobre los beneficios para la población del Sáhara Occidental de la ampliación de las preferencias arancelarias a los productos originarios del Sáhara Occidental y sobre la consulta de dicha población al respecto (en lo sucesivo, «informe de 11 de junio de 2018»). Dicho informe acompañaba a la Propuesta relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los protocolos n.º 1 y n.º 4 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 [COM(2018) 481 final].

El 25 de octubre de 2018, la Unión y el Reino de Marruecos firmaron en Bruselas el Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la modificación de los protocolos n.º 1 y n.º 4 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 lo sucesivo, «Acuerdo controvertido»).

El 28 de enero de 2019, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2019/217, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO 2019, L 34, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

El Consejo señala en los considerandos 3 a 10 de la Decisión impugnada lo siguiente:

La Unión no prejuzga el resultado del proceso político de las Naciones Unidas en lo que respecta al estatuto final del Sáhara Occidental y ha reiterado de modo continuo su deseo de que se solucione el conflicto en el Sáhara Occidental, un territorio que las Naciones Unidas considera actualmente como no autónomo, administrado en estos momentos en gran medida por el Reino de Marruecos [...]

Desde la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, se han venido importando en la Unión productos provenientes del Sáhara Occidental y con certificado de origen marroquí al amparo de las preferencias arancelarias previstas por las disposiciones aplicables de dicho Acuerdo.

Sin embargo, en la sentencia dictada en el asunto C-104/16 P [...], el Tribunal de Justicia precisó que el Acuerdo de Asociación solo cubriría el territorio del Reino de Marruecos y no el Sáhara Occidental, un territorio no autónomo.

Es importante garantizar que los flujos comerciales que se han ido desarrollando a lo largo de los años no sufran interrupciones, estableciendo al mismo tiempo las garantías adecuadas para la protección del Derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el desarrollo sostenible de los territorios afectados. Por consiguiente, el 29 de mayo de 2017, el Consejo autorizó a la Comisión a entablar negociaciones con el Reino de Marruecos con objeto de establecer, de acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia, una base jurídica para conceder las preferencias arancelarias previstas por el Acuerdo de Asociación a los productos originarios del Sáhara Occidental. Un acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos constituye el único medio para conferir un origen preferencial a los productos importados originarios del Sáhara Occidental, pues las autoridades marroquíes son las únicas capaces de garantizar el respeto de las normas necesarias para la concesión de dichas preferencias.

La Comisión evaluó los posibles efectos de ese tipo de acuerdo en el desarrollo sostenible, en particular, en lo relativo a las ventajas y desventajas para los afectados derivadas de las preferencias arancelarias concedidas a los productos procedentes del Sáhara Occidental, así como los efectos sobre la explotación de los recursos naturales de los territorios en cuestión [...]

[...] De la evaluación se desprende, en términos generales, que las ventajas para la economía del Sáhara Occidental que se derivan de la concesión de las preferencias arancelarias previstas en el Acuerdo de Asociación a los productos originarios del Sáhara Occidental, como, en particular, el fuerte impulso que representa para el crecimiento económico y, por consiguiente, para el desarrollo social, superan a las desventajas mencionadas en el proceso de consulta, como la explotación generalizada de los recursos naturales [...]

Se ha considerado que la ampliación de las preferencias arancelarias a los productos originarios del Sáhara Occidental tiene un impacto positivo en términos generales sobre los afectados [...]

Habida cuenta de las apreciaciones relativas al consentimiento que el Tribunal de Justicia expresó en su sentencia, la Comisión, en colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior, ha tomado todas las medidas razonables y factibles en el contexto actual para que los afectados participen adecuadamente, con el fin de determinar que consienten el acuerdo. Se realizaron amplias consultas y la mayoría de actores socioeconómicos y políticos que participaron en ellas se mostró favorable a la ampliación de las preferencias arancelarias del Acuerdo de Asociación al Sáhara Occidental. Quienes rechazaron la idea consideraron básicamente que ese tipo de acuerdo confirmaría la posición de Marruecos en el Sáhara Occidental. Sin embargo, el tenor del acuerdo no permite considerar que se reconozca la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental. Por otro lado, la Unión continuará redoblando esfuerzos para seguir apoyando el proceso, iniciado y sustanciado por las Naciones Unidas, trabajando por una solución pacífica del conflicto.»

El artículo 1, párrafo primero, de la Decisión impugnada establece que se aprueba, en nombre de la Unión, el Acuerdo controvertido. Dicho Acuerdo entró en vigor el 19 de julio de 2019 (DO 2019, L 197, p. 1).

Los párrafos tercero a noveno del Acuerdo controvertido tienen el siguiente tenor:

«El presente acuerdo se celebra sin perjuicio de las posiciones respectivas de la Unión Europea sobre el estatuto del Sáhara Occidental y del Reino de Marruecos por lo que respecta a ese territorio.

Ambas partes reiteran su apoyo al proceso de las Naciones Unidas y a los esfuerzos del Secretario General para alcanzar una solución política definitiva, de conformidad con los principios y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y sobre la base de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

La Unión Europea y el Reino de Marruecos acuerdan incluir la declaración común que figura a continuación en el Acuerdo de Asociación tras el protocolo n.º 4.

“Declaración común relativa a la aplicación de los protocolos n.º 1 y n.º 4 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 (‘Acuerdo de Asociación’)

1. Los productos originarios del Sáhara Occidental sometidos al control de las autoridades aduaneras del Reino de Marruecos se beneficiarán de las mismas preferencias comerciales que las concedidas por la Unión Europea a los productos cubiertos por el Acuerdo de Asociación.

2. El protocolo n.º 4 se aplicará *mutatis mutandis* a efectos de la definición del carácter originario de los productos mencionados en el apartado 1, incluido en lo relativo a las pruebas de origen.

3. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros de la Unión Europea y del Reino de Marruecos estarán encargadas de garantizar la aplicación del protocolo n.º 4 a dichos productos.”

La Unión Europea y el Reino de Marruecos reiteran su compromiso de aplicar los protocolos de conformidad con las disposiciones del Acuerdo de Asociación en lo relativo al respeto de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

La inserción de la declaración común se funda en la asociación especial que viene existiendo tradicionalmente entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, como confirma el estatuto avanzado concedido al Reino de Marruecos, y en el deseo de ambas partes de profundizar y ampliar dicha asociación.

Con este espíritu de asociación y a fin de que las partes puedan evaluar el impacto del acuerdo, especialmente sobre el desarrollo sostenible y, en particular, en lo relativo a las ventajas para los afectados y la explotación de los recursos naturales de los territorios en cuestión, la Unión Europea y el Reino de Marruecos han acordado

intercambiar información al menos una vez al año en el marco del comité de asociación.

Las modalidades específicas de este ejercicio de evaluación serán definidas con posterioridad para su adopción por parte del comité de asociación, a más tardar, dos meses después de la entrada en vigor del presente acuerdo.»

## **II. Procedimiento y pretensiones de las partes**

Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 27 de abril de 2019, el demandante interpuso el presente recurso.

El 1 de agosto de 2019, el Consejo presentó su escrito de contestación.

Mediante decisiones del Presidente de la Sala Quinta del Tribunal General de 10 y de 18 de septiembre de 2019, respectivamente, se admitió la intervención de la República Francesa, por un lado, y de la Comisión, por otro, en apoyo de las pretensiones del Consejo.

El 1 de octubre de 2019, el demandante presentó la réplica.

Mediante decisión de 16 de octubre de 2019, a raíz de la modificación de la composición de las Salas, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Novena del Tribunal General, a la que se atribuyó, en consecuencia, el presente asunto.

La República Francesa y la Comisión presentaron sus escritos de formalización de la intervención respectivamente el 23 y el 29 de octubre de 2019.

Mediante auto de 15 de noviembre de 2019, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, no publicado, EU:T:2019:808), la Presidenta de la Sala Novena del Tribunal General admitió la intervención de la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) en apoyo de las pretensiones del Consejo.

El 5 de diciembre de 2019, el Consejo presentó la dúplica.

El demandante presentó, respectivamente el 20 de diciembre de 2019 y el 6 de enero de 2020, observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención, por un lado, de la República Francesa y, por otro, de la Comisión.

El 23 de enero de 2020, la Comader presentó su escrito de formalización de la intervención. El 17 de febrero de 2020, el demandante presentó sus observaciones sobre dicho escrito.

El 23 de noviembre de 2020, a propuesta de la Sala Novena, el Tribunal General decidió, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.

El 9 de diciembre de 2020, sobre la base del artículo 106, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General decidió, de oficio, abrir la fase oral del procedimiento.

Mediante sendas diligencias de ordenación del procedimiento, adoptadas, respectivamente, el 17 y el 18 de diciembre de 2020, el Tribunal General, por un lado, formuló a las partes determinadas preguntas para que las respondieran por escrito e instó al demandante y a la Comisión a que le presentaran cierta información complementaria y, por otro lado, instó a las partes a precisar, en la vista, su postura sobre determinadas cuestiones de principio pertinentes para el presente litigio.

El Consejo, por un lado, y el demandante, la República Francesa, la Comisión y la Comader, por otro, presentaron sus respuestas escritas a las preguntas del Tribunal General respectivamente el 24 y el 25 de enero de 2021. El demandante y la Comisión facilitaron la información solicitada en el marco de estas respuestas.

La vista se celebró el 2 de marzo de 2021. La terminación de la fase oral del procedimiento se decretó al finalizar la vista.

El 19 de abril de 2021, la Comisión presentó observaciones sobre el acta de la vista. Mediante auto de 30 de abril de 2021, el Tribunal volvió a abrir la fase oral del procedimiento, con objeto de incorporar a los autos estas observaciones e instar al demandante, al Consejo, a la República Francesa y a la Comader a que presentaran sus observaciones al respecto. El Consejo y la República Francesa, por un lado, y el demandante y la Comader, por otro, presentaron sus observaciones respectivamente el 12 y el 17 de mayo de 2021. La terminación de la fase oral se decretó el 19 de mayo de 2021 y el asunto quedó visto para sentencia. El 22 de junio de 2021 se facilitó a las partes un acta de la vista modificada.

A raíz del fallecimiento del Juez Berke, sobrevenido el 1 de agosto de 2021, los tres jueces cuyas firmas lleva la presente sentencia prosiguieron las deliberaciones, de conformidad con los artículos 22 y 24, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

El demandante solicita al Tribunal General que:

Anule la Decisión impugnada.

Condene en costas al Consejo, a la República Francesa, a la Comisión y a la Comader.

El Consejo solicita al Tribunal General que:

Desestime el recurso.

Condene en costas al demandante.

La República Francesa solicita al Tribunal General que desestime el recurso.

La Comisión, que no ha formulado formalmente pretensiones, indica apoyar las del Consejo.

La Comader solicita al Tribunal General que:

Desestime el recurso.

Condene en costas al demandante.

## **III. Fundamentos de Derecho**

Con carácter preliminar, procede señalar que el presente litigio versa sobre la celebración, en nombre de la



Unión, de un acuerdo entre esta y el Reino de Marruecos, por el que acordaron incluir, tras el Protocolo n.º 4 del Acuerdo de Asociación, una declaración común, titulada «Declaración común relativa a la aplicación de los protocolos n.º 1 y n.º 4 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 lo sucesivo, «Declaración común sobre el Sáhara Occidental»), que amplía a los productos originarios del Sáhara Occidental «sometidos al control de las autoridades aduaneras marroquíes» el beneficio de las preferencias comerciales concedidas a los productos de origen marroquí exportados a la Unión en virtud del Protocolo n.º 1 (véase el anterior apartado 53).

Mediante su recurso, el demandante, que afirma actuar «en nombre del pueblo saharauí», solicita la anulación de la Decisión impugnada, alegando fundamentalmente que, al aprobar el Acuerdo controvertido sin el consentimiento de dicho pueblo, pese a que estaba destinado a aplicarse al Sáhara Occidental, el Consejo, mediante dicha Decisión, incumplió las obligaciones que incumbían a la Unión en el marco de sus relaciones con el Reino de Marruecos, en virtud del Derecho de la Unión y del Derecho internacional. En particular, el demandante sostiene que el Acuerdo controvertido no es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sentada en las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, que en su opinión excluye esa aplicación territorial.

Sin plantear formalmente una excepción de inadmisibilidad, el Consejo, apoyado por la República Francesa, por la Comisión y por la Comader, invoca, con carácter principal, dos causas de inadmisión del presente recurso, basadas, la primera, en la falta de capacidad procesal del demandante ante los tribunales de la Unión y, la segunda, en su falta de legitimación para interponer recurso contra la Decisión impugnada. En particular, en el marco de dichas causas de inadmisión, cuestionan la extensión y la exclusividad del papel reivindicado por el demandante respecto del pueblo del Sáhara Occidental. Además, la Comader, por su parte, cuestiona la validez del poder otorgado por el demandante a su abogado. Con carácter subsidiario, el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader solicitan que se desestimen las alegaciones del demandante en cuanto al fondo. En particular, el Consejo, apoyado por la República Francesa, alega básicamente que, al aprobar el Acuerdo controvertido, actuó de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por su parte, la Comisión y la Comader, al tiempo que están de acuerdo con esta alegación, consideran, en cualquier caso, que dicha jurisprudencia no es pertinente para el examen del recurso, en particular porque se refiere a la interpretación de los acuerdos celebrados por la Unión con el Reino de Marruecos y no a la validez de estos. Además, el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader consideran que los principios de Derecho internacional, en los que el demandante basa sus alegaciones, no son invocables.

#### **A. Sobre la admisibilidad del recurso**

##### **1. Sobre la primera causa de inadmisión del Consejo, basada en la falta de capacidad procesal del demandante**

En apoyo de la primera causa de inadmisión, el Consejo alega que el demandante no es una persona jurídica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, con capacidad procesal ante los tribunales de la Unión. En primer lugar, el Consejo aduce que el demandante no tiene personalidad jurídica en virtud del Derecho interno de un Estado miembro. En segundo lugar, afirma que el demandante no es un sujeto de Derecho internacional. En tercer lugar, sostiene que el demandante no reúne los criterios establecidos por los tribunales de la Unión para reconocer capacidad procesal a una entidad carente de personalidad jurídica ni, en particular, el requisito según el cual la entidad de que se trate debe ser tratada por la Unión como un sujeto autónomo con derechos y obligaciones.

La Comisión, la República Francesa y la Comader desarrollan fundamentalmente la misma alegación que el Consejo. La Comader sostiene, además, que el demandante no dispone de la autonomía necesaria para actuar como una entidad responsable en las relaciones jurídicas, habida cuenta de sus vínculos con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), que no ha sido reconocida ni por la ONU ni por la Unión.

En apoyo de su capacidad procesal, el demandante alega que es un movimiento de liberación nacional, que extrae directamente sus derechos y sus obligaciones del Derecho internacional, como consecuencia del estatuto separado y distinto del Sáhara Occidental y del derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí. Sostiene que este estatuto queda corroborado, en particular, por su capacidad para celebrar acuerdos y por su reconocimiento como único representante de dicho pueblo por parte de la Asamblea General de la ONU. Como sujeto de Derecho internacional, considera que cumple con mayor motivo los criterios establecidos en la jurisprudencia para comprobar que una entidad carente de personalidad jurídica puede ser considerada una persona jurídica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

Con carácter preliminar, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo de dicho artículo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

A continuación, según la jurisprudencia, si bien el concepto de persona jurídica que figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, implica, en principio, la existencia de una personalidad jurídica, que debe examinarse a la luz del Derecho nacional en virtud del cual se ha constituido la persona jurídica en cuestión, este no coincide necesariamente con los de los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de abril de 2017, Saremar/Comisión, T-220/14, EU:T:2017:267, apartado 45 y jurisprudencia citada). Así, la jurisprudencia ya ha reconocido capacidad procesal ante los tribunales de la Unión

a entidades con independencia de la cuestión de su constitución como persona jurídica de Derecho interno.

Así ha ocurrido, en particular, cuando, por una parte, la entidad en cuestión disponía de una representatividad suficiente respecto de las personas cuyos derechos conferidos por el Derecho de la Unión pretendía defender, así como de la autonomía y la responsabilidad necesarias para actuar en el marco de relaciones jurídicas determinadas por tal Derecho, y, por otra parte, había sido reconocida por las instituciones como interlocutora con ocasión de la negociación relativa a estos derechos (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de octubre de 1974, *Union syndicale — Service public européen* y otros/Consejo, 175/73, EU:C:1974:95, apartados 9 a 17, y de 8 de octubre de 1974, *Syndicat général du personnel des organismes européens*/Comisión, 18/74, EU:C:1974:96, apartados 5 a 13).

Así ha ocurrido también cuando las instituciones de la Unión habían tratado a esa entidad como sujeto autónomo, dotado de derechos y obligaciones propios. En efecto, la coherencia y la justicia imponen que se reconozca capacidad procesal a tal entidad para impugnar las medidas por las que se limitan sus derechos o las decisiones contrarias a sus intereses adoptadas por las instituciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de octubre de 1982, *Groupement des Agences de voyages*/Comisión, 135/81, EU:C:1982:371, apartados 9 a 11; de 18 de enero de 2007, *PKK y KNK*/Consejo, C-229/05 P, EU:C:2007:32, apartados 107 a 112, y de 15 de junio de 2017, *Al-Faqih y otros*/Comisión, C-19/16 P, EU:C:2017:466, apartado 40).

Cabe deducir de las sentencias citadas en los anteriores apartados 84 y 85 que el Tribunal de Justicia ha pretendido adaptar su jurisprudencia a circunstancias muy diferentes, rechazando un enfoque demasiado formalista o demasiado rígido del concepto de persona jurídica (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, punto 140). En efecto, dicho concepto no puede ser objeto de interpretación restrictiva, como ha confirmado recientemente el Tribunal de Justicia [sentencia de 22 de junio de 2021, *Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero)*, C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 44]. En consecuencia, esta jurisprudencia no excluye que, a la luz de circunstancias diferentes de las examinadas en las sentencias de que se trata, se reconozca capacidad procesal ante el juez de la Unión a una entidad con independencia de su personalidad jurídica de Derecho interno, en particular si así lo requieren las exigencias de la tutela judicial efectiva.

Por último, cabe deducir de la jurisprudencia que sujetos de Derecho internacional público, tales como los terceros Estados, constituyen personas jurídicas en el sentido del Derecho de la Unión [véase, en este sentido, el auto de 10 de septiembre de 2020, *Camboya y CRF*/Comisión, T-246/19, EU:T:2020:415, apartados 47, 49 y 50 y jurisprudencia citada; véase también, en este sentido y por analogía, el auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 2018, *Estados Unidos de América/Apple Sales International y otros*, C-12/18 P(I), no publicado, EU:C:2018:330, apartado 9 y jurisprudencia citada], lo que ha sido, por lo demás, recientemente confirmado por el Tribunal de Justicia [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, *Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero)* [C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 53].

En el presente asunto, no se cuestiona que el demandante no posee personalidad jurídica en virtud del Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado. En particular, de las explicaciones del demandante se deduce que, habida cuenta del estatuto de territorio no autónomo del Sáhara Occidental, únicamente pretende ampararse en el Derecho internacional público, y no en algún ordenamiento jurídico interno. Por consiguiente, su condición de persona jurídica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no puede determinarse a la luz de tal ordenamiento jurídico.

En cambio, en lo que atañe a la cuestión de la existencia de la personalidad jurídica del demandante a la luz del Derecho internacional público, las partes discrepan, en particular, sobre las consecuencias para la misma del papel del demandante en el marco del proceso de autodeterminación del Sáhara Occidental. El Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader sostienen que su representatividad respecto del pueblo de este territorio se limita a dicho papel y que los órganos de la ONU no pretendieron conferirle otras competencias en el plano internacional, de modo que, al no ser ni un Estado ni una organización internacional, su personalidad jurídica no le confiere ninguna capacidad jurídica más allá de ese proceso de autodeterminación. Por el contrario, el demandante sostiene que su personalidad jurídica internacional se deriva directamente del derecho a la autodeterminación de dicho pueblo y del papel que le han reconocido tales órganos, así como otras organizaciones internacionales, terceros Estados y la Unión.

Procede, pues, comprobar, a la luz de la jurisprudencia relativa al concepto de persona jurídica, recordada en los anteriores apartados 83 a 87, si los elementos invocados por el demandante, relativos al papel que desempeña en el marco del proceso de autodeterminación del Sáhara Occidental, permiten conferirle capacidad procesal ante el juez de la Unión.

A este respecto, en primer lugar, es preciso recordar que, en el apartado 89 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, en la que se basa el demandante en el marco del presente recurso, el Tribunal de Justicia indicó que el principio consuetudinario de autodeterminación formaba parte de las normas del Derecho internacional aplicables a las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, que el Tribunal General debía tomar en consideración. Más concretamente, en el apartado 105 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia recordó que la CIJ había subrayado en su opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental que la población de este territorio disfrutaba, en virtud del Derecho internacional general, del derecho a la autodeterminación, como se exponía en los apartados 90 y 91 de dicha sentencia. Asimismo, precisó que, por su parte, la Asamblea General de la ONU, en el apartado 7 de su Resolución 34/37 sobre la cuestión del Sáhara Occidental, había recomendado que el demandante, «representante del pueblo del Sáhara Occidental, participe plenamente en toda búsqueda de una solución política justa, duradera y definitiva de la cuestión del Sáhara Occidental» (véase el anterior

apartado 16).

De estas consideraciones se desprende, por lo tanto, que el Derecho internacional reconoce al pueblo del Sáhara Occidental el derecho a la autodeterminación, reconocimiento que corresponde tener en cuenta a los tribunales de la Unión, y que, sobre la base de ese Derecho, la Asamblea General de la ONU ha reconocido al demandante, como representante de dicho pueblo, el derecho a participar «plenamente» en la búsqueda de una solución política de la cuestión del estatuto definitivo de ese territorio. Además, es preciso recordar que este derecho ha sido confirmado por la Resolución 35/19 (véase el anterior apartado 16] y que el demandante lo ha ejercido en el marco de las negociaciones llevadas a cabo bajo la égida de la ONU, de las que forman parte tanto él como el Reino de Marruecos desde 1988 (véanse los anteriores apartados 17 a 19).

Pues bien, en el marco de la presente causa de inadmisión, el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader no cuestionan el ejercicio por el demandante de su derecho a participar en el proceso de autodeterminación del Sáhara Occidental, como representante del pueblo de este territorio, que le reconocen los órganos de la ONU.

Además, como expone el demandante, ha contraído una serie de compromisos en virtud del Derecho internacional en su condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental. En efecto, en primer lugar, el demandante es parte en un acuerdo de paz celebrado con la República Islámica de Mauritania, en virtud del cual esta renunció a toda reivindicación territorial sobre dicho territorio (véase el anterior apartado 15). En segundo lugar, el demandante y el Reino de Marruecos han alcanzado acuerdos sobre un cierto número de cuestiones relativas a la aplicación de las propuestas de arreglo del Secretario General de la ONU, aprobadas por el Consejo de Seguridad en la Resolución 658 (1990). Pues bien, es preciso constatar que, como expuso el demandante en la réplica, y como se desprende de la correspondencia y de las resoluciones de los órganos de la ONU que cita a este respecto, dichos órganos recuerdan regularmente al Reino de Marruecos y al demandante sus obligaciones resultantes del Derecho internacional y consideran, por lo tanto, que este último, en particular, está obligado por los compromisos contraídos en virtud de dichos acuerdos. En tercer lugar, como indica asimismo el demandante, está sujeto a las exigencias del Derecho internacional humanitario consagradas, en particular, en los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), firmado el 8 de junio de 1977, a los que se adhirió el 23 de junio de 2015.

Además, el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader no discuten que, como ha alegado el demandante, este participa en los trabajos del Comité Especial de Descolonización relativos a la cuestión del Sáhara Occidental, así como en los trabajos conjuntos de la Comisión Económica para África (CEA), creada en el seno del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y del Comité Técnico Especializado de la Unión Africana sobre Finanzas, Asuntos Monetarios, Planificación Económica e Integración.

En consecuencia, el demandante es reconocido en el plano internacional como representante del pueblo del Sáhara Occidental, aun suponiendo que, como sostienen el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader, tal reconocimiento se inscriba en el marco limitado del proceso de autodeterminación de ese territorio. Además, su participación en el citado proceso implica que dispone de la autonomía y de la responsabilidad necesarias para actuar en dicho marco, lo que confirman, por lo demás, sus estatutos incorporados a los autos.

Es cierto que, como afirman fundamentalmente el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader, la naturaleza y la extensión de los derechos y las obligaciones del demandante no son equivalentes a las de los derechos y las obligaciones de los Estados o de las organizaciones internacionales, extremo que, por lo demás, el demandante no rebate. Sin embargo, es preciso observar que su capacidad, como representante del pueblo de un territorio no autónomo, para negociar y contraer compromisos internacionales en el contexto del proceso de autodeterminación del Sáhara Occidental y para participar en los trabajos de las organizaciones internacionales relativos a esta cuestión constituye un elemento básico de la personalidad jurídica (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, punto 146; véase también, en este sentido y por analogía, el auto de 11 de diciembre de 1973, *Générale sucrière* y otros/Comisión, 41/73, 43/73 a 48/73, 50/73, 111/73, 113/73 y 114/73, EU:C:1973:151, apartado 3).

En segundo lugar, el demandante alega fundadamente que las instituciones han tomado nota de su papel y de su representatividad. Por un lado, en el apartado 105 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, el propio Tribunal de Justicia tomó nota del reconocimiento por parte de la Asamblea General de la ONU de esta representatividad (véase el anterior apartado 91). Por otro lado, el demandante aporta pruebas que indican que mantiene intercambios regulares con la Comisión sobre las cuestiones relativas a la situación del Sáhara Occidental. Además, es preciso señalar que, si bien las partes discrepan sobre la calificación de los intercambios entre el demandante y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), mantenidos antes de la celebración del Acuerdo controvertido, no se discute que estos tuvieron lugar el 5 de febrero de 2018 y que versaron, en particular, sobre la cuestión de la aplicación del Acuerdo de Asociación a los productos originarios del Sáhara Occidental. En su informe de 11 de junio de 2018, la Comisión dio cuenta de la posición del demandante en relación con la celebración prevista del Acuerdo controvertido refiriéndose expresamente a estos intercambios. Así, aunque no participase en las negociaciones relativas al Acuerdo controvertido, el demandante puede alegar fundadamente que las instituciones de la Unión lo consideran un interlocutor legítimo por lo que se refiere a las cuestiones que pueden afectar a dicho territorio, incluido para expresar su posición sobre la celebración de este Acuerdo.

En tercer lugar, es preciso recordar que, en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia consideró que, habida cuenta de los datos recordados en el apartado 105 de dicha sentencia (véase el anterior apartado 91), debía considerarse que el pueblo del Sáhara Occidental es un «tercero», en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados, que, como tal, podía verse afectado por la aplicación del Acuerdo de Asociación en caso de que se incluyese el territorio del Sáhara Occidental en su ámbito de aplicación, por lo que dicha aplicación debía, en cualquier caso, ser consentida por él.

Pues bien, mediante el presente recurso, el demandante pretende defender el derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental alegando, en esencia, que la Decisión impugnada no respeta tal derecho porque aprueba la celebración de un acuerdo con el Reino de Marruecos que se aplica a dicho territorio sin su consentimiento, contrariamente a lo declarado por el Tribunal de Justicia (véase el anterior apartado 77). En consecuencia, es preciso considerar que, en esta situación específica, las exigencias de la tutela judicial efectiva requieren, en cualquier caso, reconocer al demandante capacidad para interponer un recurso ante el Tribunal General al objeto de defender ese derecho.

Habida cuenta del conjunto de estas circunstancias, procede calificar al demandante de persona jurídica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, con capacidad procesal ante los tribunales de la Unión para interponer el presente recurso. Dicha capacidad se entiende sin perjuicio de su obligación de demostrar que cumple los demás requisitos de admisibilidad y, en particular, que posee legitimación para interponer un recurso contra la Decisión impugnada.

Las alegaciones del Consejo, de la República Francesa, de la Comisión y de la Comader no desvirtúan esta conclusión.

En primer lugar, en la medida en que no se discute que los órganos de la ONU han reconocido al demandante la condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental en el marco del proceso de autodeterminación de dicho territorio no autónomo, procede desestimar, en cualquier caso, sus alegaciones según las cuales no es el único representante del pueblo del Sáhara Occidental y su representatividad respecto de dicho pueblo se limita al referido proceso. Lo mismo cabe decir de las alegaciones basadas en el hecho de que no ha sido definido explícitamente por los órganos de la ONU como movimiento de liberación nacional o en el hecho de que no se le ha asignado el estatuto de observador ante esos órganos. Por estas mismas razones, procede desestimar la alegación según la cual tan solo posee una personalidad jurídica, a lo sumo, «funcional» o «transitoria». En efecto, estas alegaciones se refieren únicamente a los límites del papel y de la representatividad del demandante, pero no cuestionan su existencia.

En segundo lugar, por lo que atañe a la alegación de la Comader relativa a la supuesta falta de independencia del demandante respecto de la RASD, es preciso observar que ha sido en calidad de representante del pueblo del Sáhara Occidental, y no para representar a la RASD, como se ha reconocido al demandante el derecho a participar en el proceso relativo al estatuto definitivo de dicho territorio llevado a cabo bajo la égida de la ONU y ha contraído obligaciones vinculadas a dicho proceso. En cualquier caso, como señala el demandante, de la totalidad del artículo 31 de la «constitución» de la RASD, citada parcialmente por la Comader en apoyo de su alegación, se desprende que este texto reconoce al demandante autonomía como organización política encargada de estructurar y de promover la lucha por la independencia de dicho territorio. Por lo tanto, los datos facilitados por la Comader no permiten considerar que las relaciones del demandante con la RASD le priven de la autonomía y de la responsabilidad necesarias para actuar en el marco de relaciones jurídicas.

En tercer lugar, la capacidad procesal del demandante no queda en entredicho por el hecho que se ha alegado de que entre el demandante y la Unión o entre el demandante y los Estados miembros no existe ningún tipo de relación jurídica de la que resulten, para él, derechos y obligaciones y que constituya, por parte de la Unión o de los Estados miembros, una forma de «reconocimiento internacional».

A este respecto, procede recordar que la Unión es una unión de Derecho, ya que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituyen los Tratados UE y FUE y este último ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia el control de legalidad de los actos de las instituciones (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 281 y jurisprudencia citada).

En el presente asunto, el Tribunal General conoce de un recurso de anulación de un acto de la Unión, recurso sobre el que tiene competencia para pronunciarse en virtud de los artículos 256 TFUE, apartado 1, y 263 TFUE. Además, el demandante sostiene que la Decisión impugnada lo afecta directa e individualmente, como representante del pueblo del Sáhara Occidental. Por último, las instituciones están obligadas a respetar el derecho a la autodeterminación de dicho pueblo, derecho que el demandante pretende defender en el marco del presente recurso. En consecuencia, en la fase del examen de su capacidad procesal, no cabe excluir la existencia de una relación jurídica entre la Unión y el demandante, que deberá comprobarse en el marco del examen de la afectación directa e individual de este último por la Decisión impugnada. Este análisis no queda desvirtuado por la referencia del Consejo al apartado 22 del auto de 3 de abril de 2008, Landtag Schleswig-Holstein/Comisión (T-236/06, EU:T:2008:91), que, como ha señalado el demandante, carece de pertinencia en el presente asunto. En efecto, ese apartado del citado auto versa sobre la condición de persona jurídica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, de una entidad infraestatal de un Estado miembro.

En cualquier caso, ya se ha declarado en el anterior apartado 98 que las instituciones habían tomado nota de la representatividad del demandante y que lo trataban como interlocutor legítimo en lo que atañe a la cuestión del

Sáhara Occidental. Por lo tanto, el hecho de que no sea destinatario de ningún acto de la Unión no es determinante para apreciar su capacidad procesal.

En cuarto lugar, contrariamente a lo que sostiene, en esencia, la Comisión, al reconocer al demandante capacidad procesal ante él, el Tribunal General no se convierte en un tribunal «cuasi internacional» al que una parte puede someter una «controversia» internacional aun careciendo de personalidad jurídica en virtud del Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado.

En efecto, por un lado, ya se ha recordado que el presente litigio versa sobre un recurso de anulación de un acto de la Unión. No tiene por objeto la «controversia» internacional en la que es parte el demandante.

Por otro lado, un acuerdo internacional o los actos de una organización internacional no pueden menoscabar el orden de las competencias fijado por los Tratados y, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico de la Unión cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 19 TUE. Asimismo, es preciso señalar que la Carta de las Naciones Unidas no impone a los miembros de la ONU o a las organizaciones regionales integradas por algunos de esos miembros, como la Unión, un modelo determinado para garantizar, en su propio ordenamiento jurídico interno, el respeto o la consideración de las resoluciones de sus órganos (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartados 282 y 298).

Por consiguiente, en el presente asunto, lo único determinante es que el demandante cumpla los requisitos de admisibilidad propios del Derecho de la Unión, en particular los requisitos derivados del concepto de persona jurídica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Por lo tanto, el reconocimiento de la capacidad procesal del demandante en el marco del presente litigio no tiene en modo alguno como consecuencia transformar al Tribunal General en «tribunal cuasi internacional», puesto que dicho reconocimiento se efectúa en el marco estricto de las competencias que el Derecho de la Unión atribuye a este último.

En quinto lugar, en lo tocante a la alegación de la Comisión según la cual el Tribunal General sustituiría a las instituciones que gestionan las relaciones exteriores de la Unión y adoptaría una decisión «política» al reconocer capacidad procesal al demandante, es preciso recordar que el ejercicio de las competencias conferidas a las instituciones de la Unión en el ámbito internacional no puede, sin embargo, sustraerse al control jurisdiccional. Por lo demás, el juez de la Unión no puede anteponer consideraciones de política internacional y de oportunidad a las normas de admisibilidad del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, lo que excedería sus competencias (véase, en este sentido y por analogía, el auto de 25 de septiembre de 2019, Magnan/Comisión, T-99/19, EU:T:2019:693, apartados 34 y 42 y jurisprudencia citada).

De todo lo anterior se desprende que procede desestimar la causa de inadmisión del Consejo basada en la falta de capacidad procesal del demandante.

## **2. Sobre la validez del poder otorgado por el demandante a su abogado**

La Comader expresa dudas acerca de la validez del poder otorgado por el demandante a su abogado. En efecto, se pregunta si dicho poder puede ser firmado válidamente por el «secretario político» del demandante, como sucede en el presente asunto. Además, el cargo de «secretario político» no se menciona en el extracto de los estatutos del demandante que este ha presentado. La Comader solicita al Tribunal General que compruebe la regularidad de dicho poder. Sostiene que, en caso de que no sea válido, procedería declarar la inadmisibilidad del recurso sobre la base, en particular, del artículo 51, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

Tras preguntársele al respecto, en el marco de la diligencia de ordenación del procedimiento de 17 de diciembre de 2020, en primer lugar, el demandante indica que no es una «persona jurídica de Derecho privado» en el sentido del artículo 51, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento. En segundo lugar, alega que todos sus recursos desde 2012 se han interpuesto al amparo de poderes firmados por su «secretario político», sin que la validez de tales poderes haya sido cuestionada en ningún momento. En tercer lugar, señala que la «Secretaría de la Organización Política», a cuya cabeza se encuentra el signatario del poder, forma parte de las «estructuras principales del Frente» y es objeto de los artículos 119 a 130 de sus estatutos. En cuarto lugar, aduce que dicho signatario y sus funciones están perfectamente identificados en documentos disponibles en línea. Del conjunto de estos elementos se desprende, a su modo de ver, que no cabe duda alguna, con arreglo a la jurisprudencia, sobre la intención del demandante de interponer el presente recurso. El demandante facilita, en apoyo de estas alegaciones, el texto íntegro de sus estatutos, que fueron aprobados en su decimocuarto congreso, celebrado del 16 al 23 de diciembre de 2015, así como los documentos disponibles en línea a los que hace referencia.

Con carácter preliminar, es preciso recordar que incumbe al juez de la Unión examinar de oficio las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público, aun cuando estas hayan sido invocadas por primera vez por una parte coadyuvante (véase, por analogía, la sentencia de 14 de abril de 2005, Sniace/Comisión, T-88/01, EU:T:2005:128, apartado 52 y jurisprudencia citada).

A este respecto, por una parte, cabe recordar que el demandante no es una persona jurídica de Derecho privado establecida en virtud del Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado (véase el anterior apartado 88).

Asimismo, como se desprende de los anteriores apartados 91 a 114, el demandante posee capacidad procesal ante el juez de la Unión como persona jurídica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

Pues bien, procede recordar que las disposiciones del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Reglamento de Procedimiento, en particular las relativas a las personas jurídicas de Derecho privado, como el artículo 51, apartado 3, y el artículo 78, apartado 4, de dicho Reglamento, no se elaboraron considerando la interposición de un recurso por parte de organizaciones sin personalidad jurídica constituida en virtud del

Derecho interno. En esta situación, las normas procesales que regulan la admisibilidad de un recurso de anulación deben aplicarse adaptándose en la medida necesaria a las circunstancias del caso (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, EU:C:2007:32, apartado 114).

Por otra parte, y en cualquier caso, es preciso señalar que, en virtud del artículo 51, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando la parte a la que representen sea una persona jurídica de Derecho privado, los abogados están obligados a presentar en la Secretaría un poder otorgado por esta última. En cambio, el Reglamento de Procedimiento no exige a las personas jurídicas de Derecho privado que demuestren que el poder del abogado ha sido otorgado debidamente por un representante autorizado a tal efecto.

Dicho esto, para que su recurso sea admisible, toda entidad debe demostrar, además de su capacidad procesal, que ha tomado realmente la decisión de interponer el recurso y que los abogados que afirman representarla han sido apoderados efectivamente a tal fin (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komerbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923, apartado 57).

En el presente asunto, el poder conferido por el demandante al abogado, presentado a efectos de cumplir con lo dispuesto en el artículo 51, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, fue otorgado en nombre del demandante y fue firmado, el 12 de abril de 2019, por A, designado como «secretario político» de esta organización.

A este respecto, antes de nada, la determinación de los órganos del demandante autorizados para tomar la decisión de interponer el recurso no puede, por definición, efectuarse a la luz de algún Derecho interno, ya que el demandante no se rige por tal Derecho. Además, no se ha adoptado ninguna normativa de la Unión en la materia (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komerbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, apartado 58). Por tanto, procede pronunciarse sobre esta cuestión teniendo en cuenta únicamente los estatutos de dicha organización, incorporados a los autos con ocasión de su respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal General de 25 de enero de 2021.

Para empezar, como se desprende de las explicaciones del demandante y de los documentos incorporados a los autos en apoyo de las mismas, cuyo contenido no ha sido rebatido, la expresión «secretario político» debe entenderse en el sentido de que se refiere a la persona a la cabeza del órgano denominado, en sus estatutos, «Secretaría de la Organización Política». Además, tampoco se ha refutado que, como se desprende, por lo demás, explícitamente de dichos documentos, la persona que firmó el poder otorgado por el demandante al abogado ocupaba efectivamente el cargo de «secretario político» del demandante en la fecha en que se interpuso el recurso.

A continuación, según el artículo 92, apartado 7, de los estatutos del demandante, la Secretaría Nacional, que es, según el artículo 76 de dichos estatutos, el «órgano supremo» del demandante «durante el período comprendido entre los dos Congresos», desempeña las funciones, en particular, de «representación del Frente en sus relaciones con los partidos políticos, los Gobiernos, los movimientos de liberación y las demás organizaciones». Según el artículo 120 de estos estatutos, «la Secretaría de la Organización Política garantiza la aplicación y el seguimiento de las decisiones y de los programas de la Secretaría Nacional y de su Oficina en relación con la naturaleza y las funciones de la Organización Política».

Por lo tanto, cabe deducir de estos artículos de los estatutos del demandante, como confirmó en la vista, que la aplicación de las decisiones de la Secretaría Nacional en sus relaciones con los Gobiernos y las demás organizaciones, en particular con la Unión, puede ser competencia de la Secretaría de la Organización Política y que, a este respecto, A estaba autorizado para firmar el poder del abogado del demandante.

La Comader alegó en la vista que la función del «secretario político» consistente en la representación ante las organizaciones internacionales, como la Unión, y los tribunales, como el Tribunal General, no se desprendía de la lista de las misiones de la Secretaría de la Organización Política recogida en los artículos 122 y 131 de sus estatutos, y que dicha función parecía más bien ser de competencia exclusiva de la Secretaría Nacional.

No obstante, por una parte, como ya se ha señalado, la determinación de los órganos del demandante autorizados para tomar la decisión de interponer el recurso no se sujeta a las normas de algún ordenamiento jurídico interno. Además, procede tener en cuenta la naturaleza de esta organización, que no está constituida según las normas jurídicas normalmente aplicables a una persona de Derecho privado o de Derecho público establecida en virtud de tal ordenamiento jurídico (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, EU:C:2007:32, apartado 121). Por otra parte, el artículo 120 de los estatutos atribuye a la Secretaría de la Organización Política la competencia para la aplicación y el seguimiento de las decisiones y de los programas de la Secretaría Nacional, y de los artículos 122 y 131 de dichos estatutos no se desprende que la lista de las misiones que ahí figura tenga carácter exhaustivo.

En consecuencia, debe deducirse de estas consideraciones que, en el presente asunto, A, «secretario político» del demandante, estaba autorizado para aplicar la decisión del «órgano supremo» de este último, a saber, la Secretaría Nacional, de interponer el presente recurso.

Además, puede señalarse que el abogado del demandante, miembro de la abogacía de un Estado miembro y sometido como tal a un código deontológico profesional, declaró en la respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal General de 25 de enero de 2021 que el demandante había «tenido indubitadamente la intención de interponer el [recurso]» y que «su determinación para obtener el cumplimiento efectivo de las sentencias del Tribunal de Justicia [era] total», extremo que confirmó en la vista (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, EU:C:2007:32, apartado 119).

De todo lo anterior se desprende que procede rechazar las dudas de la Comader sobre la validez del poder

otorgado por el demandante a su abogado.

### **3. Sobre la segunda causa de inadmisión del Consejo, basada en la falta de legitimación del demandante**

En el marco de la segunda causa de inadmisión, el Consejo, apoyado por la República Francesa, por la Comisión y por la Comader, alega que la Decisión impugnada, de la que el demandante no es destinatario, no lo afecta ni directa ni individualmente.

El demandante, por su parte, sostiene que la Decisión impugnada lo afecta directa e individualmente, puesto que el Acuerdo controvertido se aplica al Sáhara Occidental y afecta, por ello, al pueblo de este territorio.

Con carácter preliminar, por una parte, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, un acto como la Decisión impugnada, por el que se aprueba un acuerdo internacional celebrado por la Unión, puede ser objeto de recurso (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión, C-327/91, EU:C:1994:305, apartados 14 a 17; 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, apartados 285 a 289, y Western Sahara Campaign UK, apartados 45 a 51). En efecto, una decisión de celebración de un acuerdo internacional constituye un «acto», en el sentido del artículo 263 TFUE, concepto que se refiere a todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios (véase, en este sentido, el auto de 19 de marzo de 2019, Shindler y otros/Consejo, C-755/18 P, no publicado, EU:C:2019:221, apartado 36 y jurisprudencia citada).

Por otra parte, es preciso recordar que el artículo 263 TFUE distingue claramente entre la legitimación activa que tienen reconocida, por un lado, las instituciones de la Unión y los Estados miembros y, por otro, las personas físicas y jurídicas. De este modo, si bien, con arreglo al párrafo segundo de dicho artículo, las instituciones y los Estados miembros tienen el derecho de impugnar, a través de un recurso de anulación, la legalidad de cualquier «acto», en el sentido de este artículo, sin que el ejercicio de tal derecho quede supeditado a la justificación de un interés para ejercitar la acción o de una legitimación activa, el párrafo cuarto del citado artículo dispone que las personas físicas o jurídicas podrán interponer recurso contra los actos de los que sean destinatarias o que las afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que las afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución (véase la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 53 y 54 y jurisprudencia citada; véase también, en este sentido, el auto de 19 de marzo de 2019, Shindler y otros/Consejo, C-755/18 P, no publicado, EU:C:2019:221, apartados 38 y 39).

En el presente asunto, el demandante no es destinatario ni de la Decisión impugnada ni del Acuerdo controvertido.

A este respecto, por una parte, procede subrayar que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión gozan de una posición particular en su ordenamiento jurídico dado que, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, las instituciones de la Unión están vinculadas por tales acuerdos y, en consecuencia, estos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión, y más concretamente sobre los actos legislativos (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, apartados 71 y 72 y jurisprudencia citada). Por otra parte, es preciso señalar que las modalidades específicas de adopción de la Decisión impugnada, basada en el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso i), exigen la aprobación del Parlamento Europeo y reflejan por lo tanto, en el plano exterior, el reparto de poderes entre el Parlamento y el Consejo aplicable por lo que se refiere a la adopción, en el plano interno, de los actos legislativos (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 55).

En consecuencia, el recurso interpuesto por el demandante contra la Decisión impugnada no puede estar sujeto a requisitos de admisibilidad menos estrictos que los aplicables a un recurso contra los actos legislativos, a los que no se aplica la flexibilización de estos requisitos prevista en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercer supuesto, habida cuenta de que el concepto de acto reglamentario en el sentido de este supuesto excluye precisamente dichos actos (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 60 y 61, y de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartados 23, 24 y 28).

De ello se sigue que incumbe al demandante demostrar que la Decisión impugnada lo afecta directa e individualmente, lo que, por lo demás, este no rebate. Procede comenzar por examinar la afectación directa del demandante.

#### **a) Sobre la afectación directa del demandante**

El Consejo sostiene que el demandante no cumple los criterios establecidos en la jurisprudencia para determinar si una persona física o jurídica está afectada directamente por el acto impugnado. A este respecto, alega que el demandante no es destinatario del acto impugnado y que este no surte efectos jurídicos frente a él. Está claro, según el Consejo, que la Decisión impugnada solo surte efectos jurídicos respecto de la Unión o de sus instituciones, y no frente a terceros. Además, el Consejo considera que la Decisión impugnada no despliega sus efectos fuera del territorio de aplicación de los Tratados. Por otra parte, sostiene que, al basarse en los efectos del Acuerdo controvertido en un territorio situado fuera de la Unión para determinar la afectación directa del demandante, el Tribunal General habría de pronunciarse sobre la legalidad de los derechos y obligaciones del Reino de Marruecos resultantes de dicho Acuerdo, al que este último consintió en obligarse libre y soberanamente, lo que excedería sus competencias. En la dúplica, el Consejo añade que, aun suponiendo que

la Decisión impugnada surta efectos fuera del territorio de la Unión, el Acuerdo controvertido solo puede afectar a los operadores activos en los sectores económicos de que se trata.

Por su parte, el demandante alega que cumple los dos criterios cuya concurrencia se exige para satisfacer el requisito de la afectación directa. En efecto, por una parte, de la sentencia Consejo/Frente Polisario deduce que, en la medida en que la Decisión impugnada lleva a efecto la celebración de un acuerdo que incluye explícitamente el territorio del Sáhara Occidental y sus recursos naturales en su ámbito de aplicación sin el consentimiento del pueblo de ese territorio, dicho Acuerdo afecta directamente a este último, como tercero en el Acuerdo. Aduce que, por este mero hecho, este Acuerdo produce efectos en su situación jurídica, como representante exclusivo de dicho pueblo. Por otra parte, afirma que, puesto que el único objeto del acuerdo es ampliar la zona geográfica cubierta por las preferencias arancelarias, su aplicación presenta un carácter meramente automático y no precisa la adopción de otras normas intermedias.

La argumentación de la República Francesa, de la Comisión y de la Comader coincide fundamentalmente con la del Consejo.

Con carácter preliminar, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica, tal como dispone el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, implica que se reúnan dos criterios acumulativos. En primer lugar, la medida de la Unión impugnada debe surtir efectos directamente en la situación jurídica del particular. En segundo lugar, no debe dejar ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véanse la sentencia de 13 de octubre de 2011, *Deutsche Post y Alemania/Comisión*, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 66 y jurisprudencia citada, y el auto de 6 de marzo de 2012, *Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development/Comisión*, T-453/10, no publicado, EU:T:2012:106, apartado 42).

Procede, pues, examinar separadamente si el demandante cumple estos dos criterios.

1) *Sobre el cumplimiento por el demandante del primer criterio de la afectación directa, según el cual la medida impugnada debe surtir efectos directamente en su situación jurídica*

Por lo que se refiere al cumplimiento del primero de los criterios de la afectación directa, de la argumentación del Consejo, de la República Francesa, de la Comisión y de la Comader se desprende que su negación de la existencia de efectos directos de la Decisión impugnada en la situación jurídica del demandante incluye, en esencia, tres partes. La primera se basa en los efectos jurídicos intrínsecos de una decisión de celebración, en nombre de la Unión, de un acuerdo internacional. La segunda se refiere a los efectos jurídicos específicos de la Decisión impugnada, habida cuenta de su aplicación territorial. La tercera versa sobre la falta de modificación de la situación jurídica del demandante, habida cuenta de su papel limitado a la participación en el proceso de autodeterminación del Sáhara Occidental.

i) *Sobre la primera parte de la argumentación del Consejo, relativa a los efectos jurídicos intrínsecos de una decisión de celebración, en nombre de la Unión, de un acuerdo internacional*

Por una parte, el Consejo, apoyado por la República Francesa, alega, en esencia, que una decisión de celebración, en nombre de la Unión, de un acuerdo internacional no surte efectos frente a terceros y que los supuestos efectos del Acuerdo controvertido respecto del demandante no pueden invocarse para demostrar que su situación jurídica se ve afectada por dicha Decisión. Por otra parte, el Consejo, apoyado, en esencia, por la República Francesa, por la Comisión y por la Comader, afirma que una decisión de esta naturaleza solamente puede producir efectos jurídicos dentro de la Unión.

Por su parte, el demandante aduce, por un lado, que la Decisión impugnada, en la medida en que lleva a efecto la celebración del Acuerdo controvertido, es indisociable de este, so pena de sustraer este acto, que es impugnado, del control de legalidad realizado por el juez y, por otro lado, que la Decisión impugnada lleva a efecto la celebración de un acuerdo que incluye explícitamente el territorio del Sáhara Occidental y sus recursos naturales en su ámbito de aplicación. Por último, sostiene que, en cualquier caso, la afectación del pueblo del Sáhara Occidental se deriva del Derecho de la Unión, puesto que la introducción en el territorio de la Unión de productos originarios del Sáhara Occidental con certificados de origen marroquí vulnera el estatuto separado y distinto de ese territorio.

A este respecto, en primer lugar, es preciso señalar que una decisión de celebración de un acuerdo internacional, que se basa en el artículo 218 TFUE, apartado 6, no puede confundirse con las decisiones adoptadas sobre la base de los apartados 3 y 4 de dicho artículo, que se refieren a la realización de negociaciones internacionales y, por lo tanto, solo surten, en principio, efectos jurídicos en las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros y entre las instituciones de la Unión (véase el auto de 8 de febrero de 2019, *Frente Polisario/Consejo*, T-376/18, no publicado, EU:T:2019:77, apartados 28 y 30 y jurisprudencia citada).

En efecto, una decisión de celebración de un acuerdo internacional plasma el consentimiento de la Unión a quedar vinculada por dicho acuerdo [véase, en este sentido, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 5]. Esa decisión es, por lo tanto, un elemento constitutivo de dicho acuerdo, de la misma manera que el acto mediante el cual las demás partes en el acuerdo en cuestión se han adherido a él [véase, en este sentido y por analogía, el dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014, EU:C:2014:2303, apartados 39 a 41 y 65]. Así, dicha decisión surte efectos jurídicos frente a esas partes, puesto que formaliza la aceptación por la Unión de los compromisos contraídos respecto a ellas que ha suscrito en el marco del acuerdo de que se trate.



Asimismo, de conformidad con la norma consuetudinaria codificada en el artículo 29 de la Convención de Viena, un acuerdo internacional puede, como excepción a la regla general según la cual dicho acto es obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, vincular a un Estado respecto de otro territorio si tal intención se desprende del tratado o consta de otro modo. En este contexto, tal acuerdo puede afectar a un tercero, en el sentido del principio de Derecho internacional general de efecto relativo de los tratados, el cual debe manifestar su consentimiento respecto del mismo (véase, en este sentido, la sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 94, 98, 103 y 106).

Por consiguiente, habida cuenta del carácter indisociable de tal acuerdo internacional y de la decisión de celebración del mismo, en nombre de la Unión, los efectos de la aplicación de dicho acuerdo en la situación jurídica de ese tercero son pertinentes para apreciar la afectación directa de este o de su representante por dicha decisión.

De ello se sigue que el Consejo yerra al afirmar que, por su naturaleza, la Decisión impugnada solo produce efectos respecto de la Unión y de sus instituciones. Por las mismas razones, procede desestimar la alegación de la República Francesa según la cual la Decisión impugnada no produce, por sí sola, efectos jurídicos respecto del demandante puesto que no es suficiente para que el Acuerdo controvertido entre en vigor, ya que tal entrada en vigor requiere una ratificación con arreglo a los procedimientos aplicables. En efecto, esta concepción se basa, como señala el demandante, en la premisa de que los efectos jurídicos de la Decisión impugnada y del Acuerdo controvertido son disociables. Pues bien, por las razones expuestas en los anteriores apartados 149 a 152, esta premisa es errónea.

En segundo lugar, como recuerda la propia República Francesa, debe entenderse que un recurso de anulación interpuesto contra un acuerdo internacional está dirigido contra la decisión que lo celebró en nombre de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión, C-327/91, EU:C:1994:305, apartados 15 a 17). De igual modo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en la medida en que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión vinculaban no solo a sus instituciones, sino también a los Estados terceros que son parte en dichos acuerdos, procedía considerar que una petición de decisión prejudicial referida a la validez de un acuerdo internacional celebrado por la Unión tenía por objeto el acto mediante el que la Unión había celebrado dicho acuerdo internacional (véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartados 49 y 50 y jurisprudencia citada).

No obstante, habida cuenta de la competencia del Tribunal de Justicia, tanto en el contexto de los recursos de anulación como en el de las peticiones de decisión prejudicial, para analizar si los acuerdos internacionales celebrados por la Unión son compatibles con los Tratados y con las normas de Derecho internacional que la vinculen, se ha considerado que el análisis de validez de una decisión de celebración de un acuerdo internacional realizado por el Tribunal de Justicia en el contexto de una cuestión prejudicial podía versar sobre la legalidad de ese acto a la luz del propio contenido del acuerdo internacional de que se trate (véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartados 48 y 51 y jurisprudencia citada).

Estas consideraciones son aplicables al supuesto de un recurso de anulación interpuesto por una persona jurídica, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, contra una decisión de celebración de un acuerdo internacional, como el presente recurso, sobre el que el Tribunal General es competente para pronunciarse con arreglo al artículo 256 TFUE, apartado 1.

En efecto, dado que dicha decisión es un acto recurrible y que las personas físicas y jurídicas están legitimadas para solicitar su anulación, siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, estas pueden solicitar al Tribunal General, en el marco de su recurso, que controle la legalidad de dicha decisión a la luz del propio contenido del acuerdo aprobado por la misma. Cualquier otra interpretación llevaría, como señala esencialmente el demandante, a sustraer, en gran parte, la Decisión impugnada al control de su legalidad en cuanto al fondo, lo que sería incompatible con el principio de tutela judicial efectiva.

En consecuencia, el examen de la afectación directa e individual de una persona física o jurídica por dicha decisión debe tener en cuenta, en su caso, los efectos que el acuerdo internacional celebrado en virtud de esa decisión produce en su situación jurídica (véase, en este sentido y por analogía, el auto de 24 de junio de 2020, Price/Consejo, T-231/20 R, no publicado, EU:T:2020:280, apartados 39 a 43).

Lo contrario equivaldría, en la práctica, a privar a las personas físicas y jurídicas, directa e individualmente afectadas por las disposiciones del acuerdo internacional en cuestión, de la posibilidad de solicitar al juez de la Unión que analice si estas disposiciones son compatibles con los Tratados y con las normas de Derecho internacional que, de conformidad con los mismos, vinculen a la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 48 y jurisprudencia citada) y, en consecuencia, que compruebe si esta pudo legalmente prestar su consentimiento a quedar vinculada por esas disposiciones.

En el presente asunto, se ha constatado que, habida cuenta de su papel de representante del pueblo del Sáhara Occidental, el demandante tiene capacidad procesal ante los tribunales de la Unión para defender los derechos que las normas de Derecho internacional que vinculan a la Unión confieren a dicho pueblo. En consecuencia, como alega fundamentalmente el demandante, este debe poder invocar, con el fin de probar su afectación directa e individual, los efectos del Acuerdo controvertido sobre estos derechos, so pena de privar de gran parte de su efecto útil a la tutela judicial efectiva de los mismos.

En tercer lugar, por lo que se refiere a la cuestión de si los efectos de la Decisión impugnada se limitan al territorio de la Unión, procede, antes de nada, distinguir los efectos de una decisión de celebración de un acuerdo internacional, basada en el artículo 218 TFUE, apartado 6, como la Decisión impugnada, de los de una medida de la Unión adoptada en el plano interno. Así, en lo que atañe a esta última medida, de conformidad

con las correspondientes normas de Derecho internacional, su ámbito de aplicación debe circunscribirse, en principio, a los territorios en los que la Unión ejerce plenamente su jurisdicción (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartados 123 y 124 y jurisprudencia citada).

En cambio, una decisión, como la Decisión impugnada, que lleva a efecto la celebración de un acuerdo bilateral con el Reino de Marruecos, surte necesariamente efectos en el ordenamiento jurídico internacional. En efecto, como se desprende del anterior apartado 150, esa decisión va destinada a producir efectos jurídicos en el marco de las relaciones entre la Unión y ese tercer país, como elemento constitutivo de la expresión de un concurso de voluntades de estos dos sujetos de Derecho internacional.

Además, un acuerdo internacional celebrado por la Unión puede producir efectos jurídicos en el territorio de la otra parte del acuerdo o, como se ha recordado en el anterior apartado 151, en otro territorio, si tal intención se desprende de dicho acuerdo o consta de otro modo. En consecuencia, pueden invocarse estos efectos para probar que la decisión de celebración de dicho acuerdo afecta directa e individualmente a una persona física y jurídica, siempre que esa decisión exprese el consentimiento de la Unión en que dicho acuerdo surta tales efectos.

Por lo demás, de la jurisprudencia se deduce que el análisis de los efectos de un acuerdo, como el Acuerdo controvertido, en un territorio distinto del territorio de la Unión, y en particular un territorio distinto del de las partes en el acuerdo, habida cuenta de las disposiciones de dicho acuerdo y del contexto en el que se haya celebrado, puede resultar pertinente para determinar si una parte demandante que invoca estos efectos se ve afectada directamente por la decisión de celebración del acuerdo en cuestión.

En efecto, en los apartados 81, 83 y 116 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia comprobó si estaba fundado el razonamiento en que se había basado el Tribunal General para, en el apartado 103 de la sentencia de 10 de diciembre de 2015, *Frente Polisario/Consejo* (T-512/12, EU:T:2015:953), concluir que el Acuerdo de Liberalización se aplicaba también al territorio del Sáhara Occidental, a fin de determinar si tal conclusión podía servir de premisa para el análisis de la legitimación activa del demandante. Al término de su propio análisis del Acuerdo de Asociación y del Acuerdo de Liberalización a la luz de las normas del Derecho internacional, el Tribunal de Justicia concluyó que esa interpretación no estaba justificada ni por el texto del Acuerdo de Asociación, ni por el del Acuerdo de Liberalización, ni, por último, por las circunstancias que habían rodeado la celebración de ambos Acuerdos.

Pues bien, en el presente asunto, el demandante, que invoca la sentencia Consejo/Frente Polisario, se basa en la aplicación del Acuerdo controvertido en el territorio del Sáhara Occidental y en la condición de tercero en el acuerdo, en el sentido del efecto relativo de los tratados, del pueblo de dicho territorio para sostener que, en su condición de representante de ese pueblo, la Decisión impugnada lo afecta directamente.

El hecho de que, como subrayan el Consejo y la República Francesa, los efectos del Acuerdo y su aplicación en el territorio de la otra parte, a saber, el Reino de Marruecos, son, de conformidad con los principios de Derecho internacional pertinentes, competencia soberana de este último no enerva el derecho del demandante a invocar esta afectación directa.

En efecto, por una parte, en el presente asunto, el demandante no invoca para fundamentar su afectación directa los efectos del Acuerdo controvertido ni los de su aplicación en el territorio del Reino de Marruecos, en el sentido del artículo 94 del Acuerdo de Asociación, sino los efectos que produce, a su parecer, en el territorio del Sáhara Occidental.

Por otra parte, en cualquier caso, el análisis de la afectación directa del demandante en virtud de los efectos que el Acuerdo controvertido produce en el territorio del Sáhara Occidental no lleva al Tribunal General a pronunciarse sobre la legalidad de los derechos y obligaciones de un tercer Estado, a saber, en el presente asunto, el Reino de Marruecos, resultantes del Acuerdo controvertido. En efecto, de conformidad con la jurisprudencia (véase el anterior apartado 154), el Tribunal General, en el presente asunto, no puede pronunciarse sobre la legalidad del consentimiento de este tercer Estado en cuanto a los derechos y obligaciones resultantes de dicho Acuerdo, sino solo sobre la legalidad del consentimiento de la Unión en cuanto a dichos derechos y obligaciones. Asimismo, los apartados 90 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), citados por el Consejo y la República Francesa a este respecto, no desvirtúan las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 161 a 165, que se basan en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior al pronunciamiento de dicho auto.

En cualquier caso, como señala el demandante, en esencia, en la medida en que el Acuerdo controvertido regula la importación en la Unión de los productos originarios del Sáhara Occidental, es posible invocar los efectos de dicho Acuerdo, y por lo tanto de la Decisión impugnada, en el territorio de la Unión para probar su afectación directa.

De lo anterior se desprende que, habida cuenta de la naturaleza de una decisión de celebración de un acuerdo internacional y de sus efectos jurídicos propios, la existencia de efectos directos de la Decisión impugnada en la situación jurídica del demandante, por el contenido del Acuerdo controvertido, no puede descartarse de entrada. En consecuencia, procede desestimar la primera parte de la argumentación del Consejo.

*ii) Sobre la segunda parte de la argumentación del Consejo, relativa a los efectos jurídicos específicos de la Decisión impugnada, habida cuenta de su aplicación territorial*

El Consejo, apoyado por la República Francesa, por la Comisión y por la Comader, niega que la Decisión impugnada y el Acuerdo controvertido produzcan efectos jurídicos en el territorio del Sáhara Occidental. Así, los efectos de estos actos en dicho territorio son, en su opinión, meramente económicos, y no jurídicos. Por lo

tanto, no crean, a su parecer, ni derechos ni obligaciones respecto del pueblo de dicho territorio y no le son oponibles. En particular, en el marco de sus respuestas escritas a las preguntas del Tribunal General planteadas en el marco de la diligencia de ordenación del procedimiento adoptada el 17 de diciembre de 2020 y en la vista, el Consejo, la Comisión y la Comader afirmaron, en esencia, que el Acuerdo controvertido se aplicaba a los productos originarios de ese territorio, y no a ese territorio en sí.

Por su parte, el demandante sostiene que, como consecuencia de la inclusión explícita del territorio del Sáhara Occidental y de sus recursos naturales en el ámbito de aplicación del Acuerdo controvertido, este y, por lo tanto, la Decisión impugnada afectan al pueblo de dicho territorio, habida cuenta de su derecho a la autodeterminación. Afirma además que, debido a la introducción en el territorio de la Unión de productos originarios del Sáhara Occidental con certificados de origen marroquí, la afectación del pueblo del Sáhara Occidental resulta, en cualquier caso, del Derecho de la Unión.

Estas alegaciones requieren un análisis separado, por una parte, de la cuestión de la aplicación del Acuerdo controvertido al Sáhara Occidental y, por otra parte, de la afectación del pueblo de dicho territorio como consecuencia de esta aplicación.

– *Sobre la aplicación del Acuerdo controvertido al Sáhara Occidental*

A este respecto, en primer lugar, procede recordar que, como se ha expuesto en el anterior apartado 76, el Acuerdo controvertido tiene por objeto, mediante la inclusión de la Declaración común sobre el Sáhara Occidental tras el Protocolo n.º 4, ampliar a los productos originarios del Sáhara Occidental exportados bajo el control de las autoridades aduaneras marroquíes, sobre la base de disposiciones expresas, el ámbito de aplicación de las preferencias arancelarias concedidas inicialmente en el marco del Acuerdo de Asociación a los productos de origen marroquí. Este objeto se desprende explícitamente del apartado 1 de dicha Declaración, así como de sus apartados 2 y 3, que establecen, por una parte, que el Protocolo n.º 4 se aplicará «*mutatis mutandis*» a efectos de la definición del carácter originario de esos productos y, por otra parte, que las autoridades aduaneras de los Estados miembros y del Reino de Marruecos serán responsables de la aplicación de las normas de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 a dichos productos (véase el anterior apartado 53).

En segundo lugar, es preciso señalar que, como se puede deducir de la jurisprudencia, cuando, en el marco de un acuerdo internacional, la Unión consiente en la concesión de preferencias arancelarias aplicables a los productos exportados a su territorio en función de la zona geográfica de la que son originarios esos productos, dicha zona determina el ámbito de aplicación territorial de esas preferencias (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de julio de 1994, Anastasiou y otros, C-432/92, EU:C:1994:277, apartados 37 y 66; de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 64, y Consejo/Frente Polisario, apartados 121 y 122).

En el presente asunto, si bien el Consejo y la Comisión indican que, en la práctica, los productos a los que se aplican las disposiciones de la Declaración común sobre el Sáhara Occidental son originarios de la parte de este territorio controlada por el Reino de Marruecos, esta precisión no pone en entredicho el hecho de que estas disposiciones pueden aplicarse a cualquier producto originario del Sáhara Occidental que se exporte bajo el control de las autoridades aduaneras de Marruecos.

Por otra parte, si bien, como señalan el Consejo y la Comisión, las preferencias arancelarias se aplican a los productos originarios del Sáhara Occidental al ser importados en el territorio de la Unión, de la Declaración común sobre el Sáhara Occidental resulta expresamente que la concesión de dichas preferencias está supeditada a la conformidad con las normas del Protocolo n.º 4, incluidas las relativas a las pruebas del origen, cuya aplicación corresponde a las autoridades aduaneras marroquíes.

Por consiguiente, el Acuerdo controvertido no solo produce efectos en el territorio de la Unión, sino también en los territorios en los que las autoridades aduaneras marroquíes ejercen sus competencias, incluida la parte del Sáhara Occidental controlada por el Reino de Marruecos (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 51).

Además, contrariamente a lo que sostienen el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader, el Acuerdo controvertido no produce solo efectos económicos en el territorio del Sáhara Occidental. En efecto, por una parte, es evidente que los exportadores establecidos en el Sáhara Occidental, cuyos productos pueden beneficiarse de las preferencias arancelarias que este prevé, están obligados a someterse a las normas del Protocolo n.º 4 del Acuerdo de Asociación, con arreglo al apartado 2 de la Declaración común sobre el Sáhara Occidental. Por otra parte, la supresión total o parcial de los derechos de aduana sobre los productos que estos operadores exportan, en el momento de su entrada en la Unión, está regulada de manera exhaustiva por el Protocolo n.º 1 del Acuerdo de Asociación, de modo que las ventajas que dichos operadores pueden obtener de tal supresión dependen íntimamente de la aplicación de las normas de este último. Por lo tanto, procede considerar que el Acuerdo controvertido produce efectos jurídicos frente a estos operadores.

En tercer lugar, de las disposiciones del Acuerdo controvertido se desprende claramente que la Unión y el Reino de Marruecos han manifestado una intención compartida de aplicar dicho Acuerdo al Sáhara Occidental.

En efecto, por un lado, las declaraciones de estas partes que figuran en los párrafos tercero y cuarto del Acuerdo controvertido solo pueden comprenderse en este supuesto. Así, según dicho párrafo tercero, este Acuerdo «se celebra sin perjuicio de las posiciones respectivas de la Unión Europea sobre el estatuto del Sáhara Occidental y del Reino de Marruecos por lo que respecta a ese territorio». De igual modo, según su párrafo cuarto, «ambas partes reiteran su apoyo al proceso de las Naciones Unidas» en dicho territorio y «a los

esfuerzos del Secretario General para alcanzar una solución política definitiva».

Por otro lado, el párrafo octavo del Acuerdo controvertido establece, entre las partes, un mecanismo de intercambios recíprocos de información por lo que se refiere, en particular, a «las ventajas para las poblaciones locales» y a «la explotación de los recursos naturales sobre los territorios de que se trata». Pues bien, habida cuenta de la definición de la zona a que afecta la ampliación geográfica de las preferencias arancelarias acometida por dicho Acuerdo, limitada al Sáhara Occidental, ambas expresiones se refieren necesariamente, por una parte, a las ventajas para las poblaciones del mismo y, por otra, a la explotación de los recursos naturales de ese territorio. Así, este mecanismo de seguimiento refleja los objetivos de las partes en el Acuerdo controvertido en materia de desarrollo económico del territorio en cuestión y de preservación de sus recursos naturales.

Esta intención compartida entre la Unión y el Reino de Marruecos queda confirmada por los considerandos 5 y 6 de la Decisión impugnada, que expresan claramente la voluntad del Consejo, a partir de la constatación de que el Tribunal de Justicia consideró que «el Acuerdo de Asociación solo cubría el territorio del Reino de Marruecos y no el Sáhara Occidental», de «garantizar que los flujos comerciales que se han ido desarrollando a lo largo de los años» entre el Sáhara Occidental y la Unión «no sufran interrupciones, estableciendo al mismo tiempo las garantías adecuadas para la protección del Derecho internacional, incluidos los derechos humanos» en ese territorio «y el desarrollo sostenible» del mismo (véase el anterior apartado 51). De igual modo, de los considerandos 7 y 10 de la Decisión impugnada se desprende que, con objeto de establecer estas garantías, la Comisión, por una parte, efectuó una evaluación del impacto de las preferencias arancelarias concedidas a los productos del Sáhara Occidental sobre las poblaciones de dicho territorio y de la explotación de sus recursos naturales y, por otra parte, hizo que «los afectados particip[asen] [...] con el fin de determinar que cons[entían]».

De lo anterior se desprende que el demandante sostiene fundadamente que el Acuerdo controvertido se aplica al territorio del Sáhara Occidental y que, a resultas de ello, su afectación directa por la Decisión impugnada, que expresa el consentimiento de la Unión a dicha aplicación, puede fundarse en esta premisa.

Este análisis no queda desvirtuado por la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Asociación y del Acuerdo de Liberación en los apartados 86 a 126 de la sentencia Consejo/Frente Polisario.

En efecto, en la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia no excluyó que una disposición de un acuerdo posterior al Acuerdo de Asociación pudiera ampliar expresamente el ámbito de aplicación de este último al Sáhara Occidental. Tan solo excluyó que, a falta de tal disposición expresa, dicho ámbito de aplicación, que en principio se limita, por lo que se refiere al Reino de Marruecos, a su propio territorio, pudiera interpretarse, a la luz de los principios de Derecho internacional aplicables, en el sentido de que se ampliaba a ese territorio no autónomo (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 86, 87, 92 y 94 a 98).

Así, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia no examinó un litigio que versara sobre un acuerdo entre la Unión y Marruecos, posterior al Acuerdo de Asociación, que incluía una disposición explícita que preveía la ampliación del ámbito de aplicación del mismo al Sáhara Occidental, sino, por el contrario, un litigio que se refería a un acuerdo análogo que no incluía tal disposición explícita.

Pues bien, en el presente asunto, como se acaba de recordar en los anteriores apartados 175 a 184, el Acuerdo controvertido inserta en el marco del Acuerdo de Asociación una Declaración común que prevé explícitamente la ampliación a los productos originarios del Sáhara Occidental de las preferencias arancelarias concedidas por la Unión al Reino de Marruecos en virtud de dicho Acuerdo y que plasma la intención clara e inequívoca de las partes de establecer una base jurídica para dicha ampliación. En particular, procede señalar que, a diferencia del Acuerdo de Liberalización examinado por el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 111 a 114), el Acuerdo controvertido debe considerarse una excepción al artículo 94 del Acuerdo de Asociación, relativo al ámbito de aplicación territorial de este último, en tanto en cuanto se refiere al ámbito de aplicación del régimen aplicable a la importación en la Unión de productos agrícolas, de productos agrícolas transformados, de pescados y de productos de la pesca, que constituye el objeto del Protocolo n.º 1.

Asimismo, es preciso señalar que, aunque del artículo 31, apartado 3, letra c), de la Convención de Viena se desprende, en particular, que las disposiciones de un tratado deben interpretarse teniendo en cuenta toda norma de Derecho internacional aplicable entre las partes, esta exigencia no puede servir de base para una interpretación de dichas disposiciones que vaya en contra de su tenor, cuando el sentido de estas sea claro y quede acreditado, además, que dicho sentido se corresponde con el que pretendían darles las partes en el tratado (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 13 de julio de 2018, Confédération nationale du Crédit mutuel/BCE, T-751/16, EU:T:2018:475, apartado 34 y jurisprudencia citada).

En particular, la aplicación del principio de interpretación consagrado en el artículo 31, apartado 3, letra c), de la Convención de Viena no debe ser incompatible con el principio consagrado en el apartado 1 de dicho artículo, según el cual un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

Además, en el presente asunto, interpretar las disposiciones de la Declaración común sobre el Sáhara Occidental en el sentido de que no se aplican al territorio del Sáhara Occidental tendría por efecto privar de todo su contenido a dicha Declaración común y, por lo tanto, al Acuerdo controvertido (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 23 de noviembre de 2016, Comisión/Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, apartado 50). En efecto, como se colige del análisis efectuado en los anteriores

apartados 175 a 184, dicho Acuerdo tiene como único objeto la ampliación a los productos originarios del Sáhara Occidental, mediante esta Declaración común, de las preferencias arancelarias concedidas inicialmente a los productos de origen marroquí en el marco del Acuerdo de Asociación. Asimismo, tal interpretación obstaría a la aplicación efectiva de dicho Acuerdo, lo que no sería conforme con el principio de seguridad jurídica.

En cualquier caso, como ya se ha señalado en el anterior apartado 170, la afectación directa del demandante puede derivarse de los efectos que el Acuerdo controvertido y la Decisión impugnada producen en el territorio de la Unión, como consecuencia de la concesión de las preferencias arancelarias a los productos originarios del Sáhara Occidental al ser importados en la Unión.

– *Sobre la afectación del pueblo del Sáhara Occidental por el Acuerdo controvertido, en su condición de tercero en él*

Con carácter preliminar, como recordó el Tribunal de Justicia en el apartado 100 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, en virtud del principio de Derecho internacional general de efecto relativo de los tratados, del que la regla que figura en el artículo 34 de la Convención de Viena constituye una expresión concreta, los tratados no deben perjudicar ni beneficiar a terceros sin su consentimiento. En el presente asunto, como ya ha recordado el Tribunal General, en el apartado 106 de dicha sentencia el Tribunal de Justicia estimó que, en aplicación de dicho principio, debía considerarse que el pueblo del Sáhara Occidental era un «tercero» que podía verse afectado por la aplicación del Acuerdo de Asociación en caso de que se incluyese el territorio del Sáhara Occidental en su ámbito de aplicación. Además, en el mismo apartado de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia dedujo de ello que, en cualquier caso, dicha inclusión requería su consentimiento tanto en el caso de que tal aplicación le perjudicase como en el caso de que le beneficiase.

Estas consideraciones pueden resultar pertinentes respecto de cualquier disposición del Acuerdo de Asociación o de un acuerdo posterior que contemple explícitamente su aplicación al Sáhara Occidental. En efecto, puesto que la posible aplicación de dicho Acuerdo en este territorio podría afectar a su pueblo, en su condición de sujeto tercero, lo mismo cabe decir, con mayor razón, de su aplicación explícita a dicho territorio. Pues bien, como se ha concluido en el anterior apartado 189, el Acuerdo controvertido, que es posterior al Acuerdo de Asociación, establece una excepción al artículo 94 de este último, puesto que amplía explícitamente el régimen de la importación de los productos agrícolas en la Unión previsto en el Protocolo n.º 1 a dicho territorio.

En cualquier caso, cabe colegir de la jurisprudencia que la concesión de preferencias arancelarias a los productos originarios del Sáhara Occidental al ser importados en la Unión sobre la base de certificados expedidos por las autoridades aduaneras del Reino de Marruecos requiere el consentimiento del pueblo de dicho territorio (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 52 y jurisprudencia citada).

No pone en entredicho esta conclusión la alegación de la Comader según la cual, en cualquier caso, el Acuerdo controvertido no es oponible al pueblo del Sáhara Occidental, de modo que el demandante no puede interponer recurso ante el juez de la Unión.

A este respecto, por una parte, como se desprende del apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, la afectación por una convención internacional de un tercero en ella, en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados, constituye una cuestión previa a la cuestión de si dicho tercero manifestó su consentimiento a la convención de que se trate. En consecuencia, suponiendo que, como afirma la Comader, la falta de consentimiento del tercero en cuestión a dicha convención tenga como consecuencia que esta no pueda oponerse a este respecto, tal inoponibilidad no influiría en la admisibilidad de un recurso ante el juez de la Unión con vistas a defender los derechos de este tercero afectados por la convención de que se trate. En cualquier caso, la admisibilidad de un recurso basado en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, viene determinada únicamente por los requisitos fijados en dicho artículo, tal como la jurisprudencia los interpreta. Tal admisibilidad no puede regirse por los requisitos de oponibilidad de un acuerdo internacional a un tercero en el ordenamiento jurídico internacional.

Por otra parte, procede señalar que las consideraciones de la Comader relativas a la supuesta inoponibilidad del Acuerdo controvertido al pueblo del Sáhara Occidental no pueden desvirtuar el hecho de que el Tribunal de Justicia constató la existencia de una posible afectación de dicho pueblo, en su condición de sujeto tercero, en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados, en un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos, en el supuesto de que se aplicase en dicho territorio. Asimismo, por lo que se refiere a la opinión del profesor de Derecho internacional público en la que se basa la Comader, debe precisarse que, aunque el juez de la Unión tiene permitido, en su caso, inspirarse en escritos doctrinales para el examen de una cuestión que aún no haya sido resuelta por el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 1957, Algeira y otros/Asamblea Común, 7/56 y 3/57 a 7/57, EU:C:1957:7, p. 115), el Tribunal General no puede, en cambio, basarse en esos escritos para desautorizar la interpretación del Derecho internacional realizada por el Tribunal de Justicia.

De todo lo anterior se desprende que el ámbito de aplicación territorial del Acuerdo controvertido incluye el territorio del Sáhara Occidental y que, por lo tanto, dicho Acuerdo puede afectar al pueblo de este territorio y, en consecuencia, requerir su consentimiento. Procede, pues, comprobar si, habida cuenta del papel que el demandante desempeña en el marco del proceso de autodeterminación de dicho territorio, en su condición de representante de este pueblo, tales circunstancias pueden probar su afectación directa.

*iii) Sobre la tercera parte de la argumentación del Consejo, basada en la falta de modificación de la situación jurídica del demandante, habida cuenta de su papel limitado a la participación en el proceso de*

### *autodeterminación del Sáhara Occidental*

Según el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader, el papel otorgado al demandante en el marco del proceso de autodeterminación del Sáhara Occidental no implica que la Decisión impugnada y el Acuerdo controvertido surtan efectos directos en su situación jurídica. Afirman que, en efecto, su facultad de representación es limitada, y no exclusiva, y no es un operador económico. Además, la Decisión impugnada y el Acuerdo controvertido no prejuzgan, a su modo de ver, el resultado de dicho proceso. Concluyen que, de este modo, los efectos de la Decisión impugnada para el demandante son, a lo sumo, indirectos y políticos.

Por su parte, el demandante sostiene que, por el mero hecho de que la Decisión impugnada afecta al pueblo del Sáhara Occidental, en el sentido del apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, surte efectos jurídicos directos en su situación en su condición de único representante del pueblo del Sáhara Occidental. Además, en respuesta a las alegaciones del Consejo, el demandante contesta que el proceso político de autodeterminación incluye «evidentemente» las cuestiones económicas y vinculadas a la explotación de los recursos naturales y que, en cualquier caso, el Acuerdo controvertido plantea una cuestión «territorial», por lo que el litigio está plenamente comprendido en el marco en el que él ejerce su misión.

A este respecto, antes de nada, ha de recordarse la situación particular del Sáhara Occidental, como resulta de la evolución del contexto internacional recordada en los anteriores apartados 2 a 19. En efecto, si bien el proceso de autodeterminación de dicho territorio no autónomo aún sigue en curso, su Potencia administradora, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, a saber, el Reino de España, renunció, a partir del 26 de febrero de 1976, a ejercer cualquier responsabilidad de carácter internacional con relación a la administración de dicho territorio, renuncia de la que tomaron nota los órganos de la ONU (véase el anterior apartado 13). En consecuencia, las partes en dicho proceso, llevado a cabo bajo la égida de esa organización, son, por un lado, el Reino de Marruecos, que reivindica el ejercicio de derechos soberanos en este territorio, y, por otro lado, el demandante, como representante del pueblo de dicho territorio. Así, como expone fundamentalmente la Comisión en su escrito de formalización de la intervención, existe un «conflicto de legitimidad» entre el Reino de Marruecos y el demandante en relación con la representatividad de este territorio y de su población. En particular, como pone de manifiesto el debate entre las partes en el marco del presente litigio, no existe acuerdo entre el Reino de Marruecos y el demandante por lo que se refiere a la cuestión de la competencia para celebrar un acuerdo internacional que se aplique a dicho territorio.

A continuación, en lo que atañe al alcance de la representatividad del demandante en relación con el pueblo del Sáhara Occidental y de su incidencia en su afectación directa por una decisión de celebración de un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos que se aplique explícitamente a dicho territorio, es preciso señalar que los tribunales de la Unión no se han pronunciado sobre esta cuestión ni en las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK ni en los autos citados en el anterior apartado 43.

En cambio, el Consejo se remite a los puntos 183 a 194 de las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677). A este respecto, en particular, en los puntos 185 y 186 de estas conclusiones, el Abogado General indicó que, a su modo de ver, el demandante solo había sido reconocido por la ONU como el representante del pueblo del Sáhara Occidental en el marco del proceso político destinado a resolver la cuestión de la libre determinación del pueblo de dicho territorio. Pues bien, el Abogado General observó que el litigio controvertido en los asuntos T-512/12 y C-104/16 P no formaba parte de este proceso político.

No obstante, del apartado 7 de la Resolución 34/37 se desprende que la Asamblea General de la ONU consideró, en cambio, que era necesario que el demandante participase en las negociaciones con el Reino de Marruecos relativas al estatuto definitivo del Sáhara Occidental porque era un representante legítimo del pueblo de dicho territorio (véanse los anteriores apartados 16 y 91). Así, el reconocimiento, por los órganos de la ONU, de la representatividad del demandante respecto de dicho pueblo precede lógicamente al reconocimiento de su derecho a participar en el proceso de autodeterminación de ese territorio. Esta interpretación queda corroborada por el tenor del apartado 10 de la Resolución 35/19 (véase el anterior apartado 16).

En consecuencia, si bien es cierto que el proceso llevado a cabo en el Sáhara Occidental bajo la égida de la ONU no incluye un componente comercial o aduanero, la participación del demandante en dicho proceso no significa que no pueda representar al pueblo del Sáhara Occidental en el contexto de un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos relativo a estos ámbitos, en tanto en cuanto dicha representación resulte necesaria para salvaguardar el derecho a la autodeterminación de este pueblo. A este respecto, es preciso subrayar que, como señala acertadamente el demandante, el Acuerdo controvertido no solo plantea cuestiones comerciales o aduaneras, sino también una cuestión específica de orden territorial que lo afecta, puesto que se aplica al territorio en el que este pueblo dispone del derecho a la autodeterminación.

Por último, en lo tocante a la exclusividad de la representatividad del demandante respecto del pueblo del Sáhara Occidental, basta con señalar, en esta fase, que de los autos no se desprende que los órganos de la ONU, como aduce fundamentalmente el demandante, hayan puesto en entredicho la posición expresada en las Resoluciones 34/37 y 35/19 y hayan reconocido a otras organizaciones distintas de él la facultad de representación de ese pueblo. Contrariamente a las alegaciones de la Comisión y de la Comader, el hecho de que, en el marco de su seguimiento del proceso de autodeterminación, estos órganos mantengan, de conformidad con su mandato, relaciones y comunicaciones con otras organizaciones distintas del demandante, concretamente organizaciones de la sociedad civil, así como con las autoridades marroquíes, no es determinante a este respecto.

De igual modo, la cuestión de si, pese a su declaración de 26 de febrero de 1976, el Reino de España conserva

su condición de Potencia administradora, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, examinada en los puntos 187 a 192 de las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677), no es pertinente en el presente asunto. En efecto, por una parte, del apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario se colige que el Tribunal de Justicia consideró que el pueblo del Sáhara Occidental era un sujeto tercero en el Acuerdo de Asociación distinto del Reino de España, capaz de expresar por sí mismo su consentimiento para la aplicación de dicho Acuerdo o de un acuerdo posterior en este territorio. Por otra parte, como sostiene el demandante, en esencia, en la medida en que la ONU le ha reconocido la condición de representante de dicho pueblo y en que, como se ha expuesto en el anterior apartado 207, su participación en el proceso de autodeterminación no excluye que pueda expresar el consentimiento de este último a un acuerdo aplicable a dicho territorio, las competencias que pudiera conservar el Reino de España no podrían oponerse en ningún caso.

En cualquier caso, es preciso señalar que la celebración por la Unión del Acuerdo controvertido con una de las partes en el proceso de autodeterminación en curso en el territorio del Sáhara Occidental, parte que reivindica derechos soberanos sobre dicho territorio y ha celebrado dicho Acuerdo sobre esta base, produce necesariamente efectos jurídicos sobre la otra parte en el referido proceso, habida cuenta del «conflicto de legitimidad» que existe entre ellas en relación con dicho territorio.

Por lo demás, la exposición de motivos del Acuerdo controvertido y los considerandos de la Decisión impugnada indican que las propias partes, y en particular la Unión, son conscientes de que la celebración de dicho Acuerdo no está desligada del proceso de autodeterminación en curso en el Sáhara Occidental.

Prueba de ello es que, en el párrafo tercero del Acuerdo controvertido, las partes velaron por precisar que la celebración de dicho Acuerdo no prejuzgaba sus respectivas posiciones sobre el estatuto del Sáhara Occidental, a saber, por una parte, para la Unión, que se trata de un territorio no autónomo y, por otra parte, para el Reino de Marruecos, que se trata de una parte de su territorio. Lo mismo cabe decir de la reafirmación, en el párrafo cuarto de dicho Acuerdo, de su apoyo al «proceso de las Naciones Unidas». Debe deducirse de ello que las partes consideraron que la celebración del Acuerdo controvertido suscitaba el riesgo de que se interpretase como una expresión de una posición común sobre el estatuto de dicho territorio y como un perjuicio para el proceso de autodeterminación en cuestión, así como que era necesario consignar tales precisiones para excluir ese riesgo.

Estas inquietudes se reflejan asimismo en los considerandos 3 y 10 de la Decisión impugnada (véase el anterior apartado 51). En particular, en este último considerando, el Consejo responde a los «actores socioeconómicos y políticos» que participaron en las consultas realizadas por la Comisión y por el SEAE y que «rechazaron la [ampliación de las preferencias arancelarias del Acuerdo de Asociación al Sáhara Occidental]» porque «consideraron básicamente que ese tipo de acuerdo confirmaría la posición de Marruecos en el Sáhara Occidental». A este respecto, el Consejo indica que «el tenor del acuerdo no permite considerar que se reconozca la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental» y que «la Unión continuará redoblando esfuerzos para seguir apoyando el proceso, iniciado y sustanciado por las Naciones Unidas, trabajando por una solución pacífica del conflicto».

Además, si bien no se invitó formalmente al demandante a participar en las consultas mencionadas en el anterior apartado 213, el 5 de febrero de 2018 este y el SEAE mantuvieron intercambios en relación con el Acuerdo controvertido, como ya se ha señalado, y, en su informe de 11 de junio de 2018, la Comisión dio cuenta de la posición del demandante en relación con la celebración prevista de dicho Acuerdo refiriéndose expresamente a estos intercambios. Esta posición coincidía con la de los «actores socioeconómicos y políticos» a que se hace referencia en el décimo considerando de la Decisión impugnada, en el sentido de que el demandante se oponía a la celebración del Acuerdo controvertido. En consecuencia, aunque el demandante no es parte en dicho Acuerdo y no participó en las negociaciones conducentes a su celebración, en las que únicamente participaron las autoridades de la Unión y las autoridades marroquíes, las instituciones lo consideraron un interlocutor legítimo para expresar su punto de vista en relación con dicho Acuerdo (véase el anterior apartado 98).

Por consiguiente, en la medida en que la celebración del Acuerdo controvertido afecta al pueblo del Sáhara Occidental y debe obtener su consentimiento, la Decisión impugnada produce efectos directos en la situación jurídica del demandante en cuanto representante de dicho pueblo. Además, en la medida en que dicho Acuerdo se celebró con el Reino de Marruecos, lo afecta directamente como parte en el proceso de autodeterminación en ese territorio. En efecto, por un lado, consta que el demandante no ha prestado su consentimiento a la celebración del Acuerdo controvertido. Por otro lado, el demandante sostiene, en el marco del presente recurso, que el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental no se ha obtenido de manera válida, debido, en particular, a que no ha sido expresado por él mismo.

Las alegaciones del Consejo, de la República Francesa, de la Comisión y de la Comader no desvirtúan esta conclusión.

En efecto, por una parte, el hecho de que el demandante no sea un operador económico es irrelevante, en la medida en que no reivindica esta condición y no pretende fundar su afectación directa en la aplicación, en lo que a él se refiere, de las normas que condicionan la concesión de preferencias arancelarias a los productos originarios del Sáhara Occidental, sino en el propio ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo. Por otra parte, en lo tocante a la comparación entre el presente asunto y el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de septiembre de 2019, Venezuela/Consejo (T-65/18, EU:T:2019:649, recurrida en casación), invocada por el Consejo y la Comisión en apoyo de su argumentación, basta con señalar que, mediante la sentencia de 22 de

junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General citada por el Consejo, basándose en que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al considerar que las medidas restrictivas en cuestión no surtían efectos directamente en la situación jurídica de la República Bolivariana de Venezuela y al estimar, sobre esta base, el segundo motivo de inadmisibilidad esgrimido por el Consejo [sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero), C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 73]. En consecuencia, el Consejo no puede ampararse en la sentencia del Tribunal General citada para cuestionar la afectación directa del demandante. Por añadidura, el litigio en cuestión entre ese tercer Estado y el Consejo versaba sobre actos unilaterales que se aplicaban únicamente en el territorio de la Unión y no se requería el consentimiento de un tercero a tales actos, por lo que, en cualquier caso, esa comparación no es pertinente.

Por otra parte, el hecho de que el Acuerdo controvertido y la Decisión impugnada no prejuzguen el resultado del proceso de autodeterminación no significa que estos actos no puedan modificar la situación jurídica del demandante, en su condición de representante de un tercero en dicho Acuerdo y parte en ese proceso. Lo mismo cabe decir de la producción de efectos «políticos» «indirectos» en dicho proceso.

Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar las tres partes de la argumentación del Consejo en relación con el primer criterio de la afectación directa y que el demandante cumple tal criterio.

2) *Sobre el segundo criterio de la afectación directa, relativo a que la aplicación de la medida impugnada tenga carácter meramente automático y derive únicamente de la normativa de la Unión*

Por lo que se refiere al segundo criterio de la afectación directa, relativo a que la aplicación de la medida impugnada tenga carácter automático y derive únicamente de la normativa de la Unión, es preciso señalar que el Consejo no ha expuesto ninguna argumentación específica en relación con dicho criterio.

A este respecto, cabe señalar que, como sostiene el demandante, el Acuerdo controvertido constituye una simple ampliación geográfica de las preferencias arancelarias ya concedidas al Reino de Marruecos que no modifica ni el volumen ni los productos que se benefician de estas preferencias. En consecuencia, la aplicación de dicho Acuerdo en el territorio de la Unión no deja margen de apreciación alguno a las autoridades encargadas de aplicar esas preferencias arancelarias, dado que, en la medida en que los productos en cuestión sean productos originarios del Sáhara Occidental, se les deben aplicar las preferencias arancelarias previstas en el Acuerdo controvertido.

Además, como se ha señalado en el anterior apartado 215, puesto que el demandante, en su condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental, no prestó su consentimiento a la celebración del Acuerdo controvertido, que se aplica a dicho territorio, la Decisión impugnada, por la que se aprueba este Acuerdo, modifica inmediatamente su situación jurídica, sin que sean necesarias otras medidas.

Ciertamente, la Comisión discute que la afectación directa del demandante pueda derivarse del efecto directo que produciría el Acuerdo controvertido en los particulares. No obstante, de la jurisprudencia resulta (véase el anterior apartado 144) que, a efectos de determinar si se cumple el segundo criterio de la afectación directa, es necesario resolver la cuestión de si la aplicación de las disposiciones del Acuerdo controvertido tiene carácter meramente automático y deriva únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias. La pertinencia de esta cuestión no puede quedar desvirtuada por el hecho de que, además, el efecto directo de dichas disposiciones puede determinar la posibilidad de que los particulares las invoquen en cuanto al fondo.

En consecuencia, procede concluir que el demandante se ve afectado directamente por la Decisión impugnada.

#### **b) *Sobre la afectación individual del demandante***

El Consejo sostiene que la participación del demandante en las negociaciones sobre el estatuto del Sáhara Occidental no permite individualizarlo en relación con la Decisión impugnada y que el Acuerdo controvertido no afecta a su posición en el marco de esas negociaciones. En la dúplica, el Consejo añade que, aun suponiendo que el demandante tenga competencia sobre las cuestiones económicas del Sáhara Occidental, del apartado 69 de la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), se desprende, en particular, que dicha competencia no bastaría para demostrar que el Acuerdo controvertido lo afecta individualmente.

La Comisión, la República Francesa y la Comader desarrollan, en esencia, la misma argumentación que el Consejo.

El demandante sostiene que se ve individualmente afectado, dado que de los apartados 100 a 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario se desprende, a su modo de ver, que el pueblo del Sáhara Occidental, del que es representante, debe manifestar su consentimiento a todo acuerdo internacional aplicable en el territorio del Sáhara. Así, habida cuenta del papel que desempeña respecto de dicho pueblo, en particular en la manifestación de su consentimiento para quedar vinculado por un tratado, afirma que tiene determinadas cualidades propias que permiten caracterizarlo en relación con cualquier otra persona y, de este modo, se ve afectado individualmente por la Decisión impugnada. En la réplica, el demandante añade que, al llevar a cabo las consultas descritas en el anterior apartado 48, el Consejo le impidió ejercer su competencia para manifestar el consentimiento del pueblo saharauí y reitera esencialmente la argumentación formulada para demostrar que se ve directamente afectado por dicha Decisión.

Según reiterada jurisprudencia, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión solo pueden alegar que se ven afectados individualmente si esta los atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello los individualiza de



manera análoga a la del destinatario (sentencia de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 71 y jurisprudencia citada).

En el presente asunto, es preciso señalar que, en su condición de representante del pueblo de un territorio no autónomo, que disfruta del derecho a la autodeterminación, el demandante dispone, en virtud del Derecho internacional, de competencias propias y distintas de las competencias de las partes en el Acuerdo controvertido. Así, puede alegar fundadamente, a efectos de demostrar que se ve afectado individualmente por la Decisión impugnada, que esta le impide ejercer como considere oportuno dichas competencias.

Pues bien, en primer lugar, en el marco del examen de la afectación directa del demandante, se ha concluido que su participación en el proceso político en curso en el Sáhara Occidental no significaba que no pudiera representar al pueblo de dicho territorio en el contexto de un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos en materia comercial y aduanera que se aplica a este último, en tanto en cuanto tal representación resultara necesaria para salvaguardar el derecho a la autodeterminación de dicho pueblo. En segundo lugar, se ha señalado asimismo que de los autos no se desprende que los órganos de la ONU hayan reconocido a otras organizaciones distintas de él la facultad de representación del pueblo en cuestión. En tercer lugar, contrariamente a lo que sostienen el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader, la celebración por la Unión del Acuerdo controvertido con una de las partes en el proceso de autodeterminación en el territorio del Sáhara Occidental plantea cuestiones que no pueden considerarse completamente ajenas a dicho proceso y que atañen, por lo tanto, al demandante como parte en él (véanse los anteriores apartados 206 a 215).

En estas circunstancias, procede considerar que el demandante se ve afectado por la Decisión impugnada en razón de determinadas cualidades que le son propias y que lo individualizan de manera análoga a la manera en que se vería afectado el destinatario de tal Decisión, en su condición de representante del pueblo del Sáhara Occidental y de parte en el proceso de autodeterminación. A resultas de ello, debe poder someter dicha Decisión al control del juez de la Unión para que este compruebe si la Unión pudo legalmente prestar su consentimiento a que el Acuerdo controvertido se aplique a dicho territorio.

Estas consideraciones no quedan desvirtuadas por las alegaciones del Consejo, de la República Francesa, de la Comisión y de la Comader.

En primer lugar, por lo que se refiere a la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), procede señalar que, en aquel asunto, la Comisión interpuso un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia contra una sentencia del Tribunal relativa a un litigio en el que las Antillas Neerlandesas, territorio de Ultramar vinculado a la Comunidad Europea mediante un acuerdo de asociación, impugnaban determinadas medidas de salvaguardia frente a la importación de arroz originario de los países y territorios de Ultramar (en lo sucesivo, «PTU»). Estas medidas eran de alcance general y, a pesar de que afectaban al sector arrocero de las Antillas Neerlandesas y de que de estas procedía la mayor parte de las importaciones de ese producto originarias de los PTU en la Comunidad, no se referían específicamente a las importaciones procedentes de este concreto territorio de Ultramar, sino de todos los PTU.

En este contexto, el Tribunal de Justicia consideró que el interés general que las Antillas Neerlandesas podían tener en la prosperidad económica de su territorio y el impacto de las medidas impugnadas en el sector de la transformación del arroz, actividad que podía ejercerse por cualquier operador económico en cualquier PTU, no constituían circunstancias que pudieran individualizar a las partes recurrentes (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen, C-142/00 P, EU:C:2003:217, apartados 66 a 79).

Las circunstancias del litigio que dio lugar a la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), no son, por lo tanto, comparables con las del presente asunto. En efecto, por un lado, las medidas impugnadas en el marco de aquel litigio no se referían específicamente al territorio de las partes recurrentes. Por otro lado, en cualquier caso, la adopción de tales medidas no exigía obtener el consentimiento del pueblo de dicho territorio.

En segundo lugar, la referencia de la Comisión y de la República Francesa a la jurisprudencia relativa a la afectación individual de las asociaciones (véanse la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, EU:C:2007:32, apartado 70 y jurisprudencia citada, y el auto de 3 de abril de 2014, ADEAS/Comisión, T-7/13, no publicado, EU:T:2014:221, apartado 32 y jurisprudencia citada) no es pertinente en el presente asunto. En efecto, la afectación individual de una asociación que representa los intereses privados de un conjunto de particulares o de empresas no puede compararse con la de una organización, como el demandante, que representa al pueblo de un territorio no autónomo.

En tercer lugar, habida cuenta del papel del demandante y de las circunstancias recordadas en el anterior apartado 230, las cuales bastan para individualizarlo a propósito de la Decisión impugnada, no puede oponérsele el hecho de que no participara en las negociaciones llevadas cabo por la Unión con miras a la celebración del Acuerdo controvertido. Además, en el marco del presente recurso, el demandante cuestiona la legalidad de la Decisión impugnada precisamente debido a que no se le incluyó en la celebración de dicho Acuerdo para manifestar el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental a él.

De lo anterior se desprende que el demandante no solo se ve directamente afectado por la Decisión impugnada, sino también individualmente. En consecuencia, procede desestimar la causa de inadmisión del Consejo basada en su falta de legitimación y examinar el recurso en cuanto al fondo.

## **B. Sobre la procedencia del recurso**

En apoyo de su recurso, el demandante invoca diez motivos. El primer motivo se basa en la incompetencia del Consejo para adoptar la Decisión impugnada; el segundo, en el incumplimiento de su obligación de cerciorarse

del respeto de los derechos fundamentales y del Derecho humanitario internacional; el tercero, en el incumplimiento de la obligación de ejecutar las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia; el cuarto, en la vulneración de los derechos fundamentales, como principios y valores que deben orientar la acción exterior de la Unión; el quinto, en la violación del principio de protección de la confianza legítima; el sexto, en la aplicación errónea del principio de proporcionalidad; el séptimo, en la vulneración del derecho a la autodeterminación; el octavo, en la violación del principio de efecto relativo de los Tratados; el noveno, en la vulneración del Derecho internacional humanitario y, el décimo, en el incumplimiento de las obligaciones de la Unión en virtud del Derecho de la responsabilidad internacional.

### **1. Sobre el primer motivo, basado en la incompetencia del Consejo para adoptar la Decisión impugnada**

El demandante sostiene que el Consejo, como órgano de la Unión, no era competente para adoptar la Decisión impugnada, puesto que esta llevaba a efecto la celebración de un acuerdo internacional aplicable a un territorio bajo soberanía de un pueblo tercero, sobre el que no tenían autoridad ni la Unión ni la otra parte en dicho acuerdo.

El Consejo sostiene que, mediante el presente motivo, el demandante rechaza, en realidad, que la Unión tuviera competencia debido a la violación del principio de autodeterminación y del principio de efecto relativo de los tratados, y se remite a su respuesta a los motivos séptimo y octavo. Además, señala que el artículo 218 TFUE, apartado 6, le confiere competencia para celebrar acuerdos internacionales.

Por su parte, la Comisión aduce que el Derecho internacional no se opone a la celebración, por la Potencia administradora de un territorio no autónomo, de un acuerdo internacional que se aplique a dicho territorio. En el presente asunto, procede considerar, en su opinión, que el Reino de Marruecos es, *de facto*, la autoridad administradora del Sáhara Occidental. La República Francesa defiende, en esencia, una postura similar. La Comader aprueba fundamentalmente la respuesta del Consejo al presente motivo.

Con carácter preliminar, procede recordar que, con arreglo al principio de atribución enunciado en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, la Unión actúa únicamente dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan. Por lo que respecta, más en particular, a las instituciones de la Unión, se especifica, en el artículo 13 TUE, apartado 2, que cada una de estas actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartados 97 y 98).

En el presente asunto, como pone de relieve el primer visto de la Decisión impugnada, el Consejo adoptó dicha Decisión sobre la base del artículo 207 TFUE, apartado 4, párrafo primero, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso i).

El demandante no pone en cuestión que el Consejo se atuvo a los procedimientos y a los requisitos aplicables a un acto adoptado sobre la base de las disposiciones del Tratado FUE recordadas en el anterior apartado 244. En realidad, en el marco del presente motivo, únicamente cuestiona que la Unión tuviera competencia para celebrar el Acuerdo controvertido por cuanto se aplica a un territorio extranjero que se encuentra bajo la soberanía del pueblo del Sáhara Occidental. A este respecto, el demandante se refiere, en particular, al principio general del Derecho consagrado en la locución latina *nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*.

A este respecto, ciertamente, cabe señalar que determinadas normas de Derecho internacional pueden oponerse a que la propia Unión, en razón de su estatuto de organización internacional, se adhiera a un convenio internacional o, cuando menos, pueden delimitar estrictamente dicha adhesión [véanse, en este sentido, el dictamen 2/91 (Convenio n.º 170 de la OIT), de 19 de marzo de 1993, EU:C:1993:106, apartado 5, y la sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida), C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925, apartados 128 a 130]. De igual modo, en algunos casos, el Derecho internacional ha podido oponerse a que se celebren tratados aplicables a un territorio no autónomo con un tercer Estado determinado debido a las violaciones cometidas en ese territorio por dicho Estado [opinión consultiva de la CIJ de 21 de junio de 1971, Consecuencias jurídicas para los Estados de la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África sudoccidental) pese a la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad (CIJ, Rec. 1971, p. 16, párrafos 122 a 126)].

Sin embargo, en el presente asunto, el demandante no ha invocado ninguna norma de Derecho internacional que pudiera limitar la facultad de la Unión para celebrar un acuerdo bilateral como el Acuerdo controvertido debido a su estatuto de organización internacional. Además, si bien el demandante considera que determinados principios del Derecho internacional consuetudinario se oponen a que la Unión celebre dicho Acuerdo, no invoca ninguna norma de ese Derecho, en particular derivada de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU o consagrada por una sentencia de la CIJ, que prohíba explícitamente todo acuerdo internacional con el Reino de Marruecos aplicable al territorio del Sáhara Occidental.

Por añadidura, del apartado 98 de la sentencia Consejo/Frente Polisario se desprende que el Tribunal de Justicia no ha excluido, en principio, que, a la luz de los principios de Derecho internacional aplicables a las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos en el marco del Acuerdo de Asociación, la Unión tenga derecho a celebrar con ese tercer país un acuerdo que se inscriba en ese marco y que contemple explícitamente su aplicación al Sáhara Occidental.

Por estas razones, procede desestimar el primer motivo.

Ha de proseguirse el examen de la procedencia del recurso con el tercer motivo.

**2. Sobre el tercer motivo, basado, en esencia, en el incumplimiento por parte del Consejo de la obligación que le incumbe de atenerse los requisitos establecidos en la jurisprudencia relativa al principio de autodeterminación y al principio de efecto relativo de los tratados**

El demandante sostiene que, al celebrar con el Reino de Marruecos un acuerdo explícitamente aplicable al territorio del Sáhara Occidental sin su consentimiento, el Consejo incumplió la obligación de ejecutar las sentencias del Tribunal de Justicia derivada del artículo 266 TFUE. En efecto, alega que el Tribunal de Justicia consideró que la inclusión implícita de este territorio en el ámbito de aplicación de los acuerdos celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos sería jurídicamente imposible, en virtud del principio de autodeterminación y del principio de efecto relativo de los tratados. El demandante deduce de ello que, por las mismas razones, debe excluirse, con mayor motivo, una aplicación explícita de estos acuerdos a dicho territorio. Además, en la primera parte de la demanda, así como en las consideraciones preliminares de la réplica y en las observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención, el demandante arguye, en particular, que la celebración del Acuerdo controvertido es contraria a la jurisprudencia, puesto que no respeta el estatuto separado y distinto del Sáhara Occidental ni el requisito del consentimiento del pueblo de este territorio.

El Consejo sostiene que, al celebrar un acuerdo que permite explícitamente que el Acuerdo de Asociación surta efectos en el territorio del Sáhara Occidental, tras haber obtenido el consentimiento del pueblo de dicho territorio, actuó de conformidad con la sentencia Consejo/Frente Polisario.

A este respecto, en las consideraciones preliminares del escrito de contestación, tituladas «Cuestiones horizontales», el Consejo sostiene fundamentalmente que, habida cuenta de la situación particular del Sáhara Occidental, que imposibilita consultar directamente al pueblo de dicho territorio o a través de un representante institucional, las instituciones pudieron ejercer su facultad de apreciación para proceder a consultas con arreglo a un criterio objetivo, basado en los beneficios para las poblaciones de ese territorio y, a este respecto, respetaron los principios de Derecho internacional aplicables. Además, el Consejo sostiene que las disposiciones y los principios de Derecho internacional aplicables a las potencias administradoras son pertinentes en el presente asunto, habida cuenta de la «administración de hecho» que ejerce en dicho territorio el Reino de Marruecos, y que el demandante no tiene, en cualquier caso, ni la capacidad jurídica ni los medios administrativos para celebrar un acuerdo comercial con la Unión. Por último, aduce que el demandante no cumple los requisitos fijados en la jurisprudencia para invocar las normas de Derecho internacional y que el control judicial de la Decisión impugnada a la luz de los principios del Derecho internacional consuetudinario se limita necesariamente al error manifiesto de apreciación.

En la parte de su escrito de formalización de la intervención titulada «Consideraciones jurídicas preliminares», la Comisión desarrolla fundamentalmente una argumentación análoga a la del Consejo por lo que se refiere a la posibilidad de que un particular invoque los principios del Derecho internacional consuetudinario y al carácter limitado del control judicial de los actos de la Unión a la luz de estos principios. Además, en el marco de los motivos séptimo y octavo, la Comisión alega, por una parte, que la vulneración del derecho a la autodeterminación no puede invocarse frente a un acto del Consejo y, por otra parte, que el principio de efecto relativo de los tratados únicamente puede tener como consecuencia que un acuerdo internacional no sea oponible frente a terceros, sin que pueda cuestionar su validez. Por último, sostiene que el demandante se equivoca acerca de las consecuencias que se extraen de las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK. Afirma que, en efecto, dichas sentencias se limitan a interpretar los acuerdos aplicables al territorio de Marruecos a la luz de los principios de Derecho internacional pertinentes, pero no examinan la validez de tales acuerdos.

En la parte «Consideraciones preliminares sobre los "hechos"» de su escrito de formalización de la intervención, la Comisión realiza básicamente el mismo análisis que el Consejo por lo que se refiere al proceso que dio lugar a la celebración del Acuerdo controvertido. Precisa, además, que dicho Acuerdo no da a los productos originarios del Sáhara Occidental la consideración de productos de origen marroquí, sino que se refiere a ellos expresamente como originarios de ese territorio. Además, alega que el proceso de negociación llevado a cabo bajo la égida de la ONU no encomienda al demandante la tarea exclusiva de «hablar en nombre» del pueblo del Sáhara Occidental.

La República Francesa comparte, en esencia, el análisis del Consejo y de la Comisión.

En la parte «Consideraciones de hecho» de su escrito de formalización de la intervención, la Comader suscribe parcialmente el análisis de la Comisión y del Consejo relativo al proceso de consulta llevado a cabo antes de la celebración del Acuerdo controvertido. Además, la Comader afirma que los representantes electos locales, que participaron en esa consulta, son los representantes legítimos de la población del Sáhara Occidental y ostentan la legitimidad democrática. Por otra parte, sostiene, en particular, que el artículo 266 TFUE no es aplicable en el presente asunto. Por último, alega que el principio de efecto relativo de los tratados no es aplicable en el presente asunto y que, en cualquier caso, el Acuerdo controvertido no es oponible al demandante.

Con carácter preliminar, es preciso señalar que el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader ponen en entredicho, en particular, los fundamentos jurídicos del presente motivo y que sus alegaciones plantean, en definitiva, la cuestión de si este acaso es inoperante. Procede, pues, examinar esta cuestión antes de pronunciarse, en su caso, sobre la procedencia de dicho motivo.

**a) Sobre las alegaciones del Consejo, de la República Francesa, de la Comisión y de la Comader basadas, en esencia, en el carácter inoperante del tercer motivo**

Las alegaciones del Consejo, de la República Francesa, de la Comisión y de la Comader ponen en entredicho los

fundamentos jurídicos del presente motivo en relación con tres aspectos. Primero, el artículo 266 TFUE no es aplicable; segundo, las sentencias citadas por el demandante no pueden ser invocadas eficazmente para impugnar la validez de los acuerdos celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos, y tercero, el demandante no puede invocar los principios de Derecho internacional consuetudinario cuya violación alega en el presente asunto.

En primer lugar, es preciso recordar que, en virtud del artículo 266 TFUE, apartado 1, la institución, órgano u organismo del que emane el acto anulado, o cuya abstención haya sido declarada contraria a los Tratados, estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Según jurisprudencia reiterada, la obligación impuesta por el artículo 266 TFUE, que se aplica por analogía a las sentencias que declaran la invalidez de un acto de la Unión, implica que las instituciones afectadas deberán respetar no solo el fallo de la sentencia de anulación o de declaración de invalidez, sino también los motivos que han conducido a aquel y que constituyen su sustento necesario, en el sentido de que son indispensables para determinar el significado exacto de lo que ha sido resuelto en el fallo. Tales motivos, en efecto, identifican, por una parte, la disposición considerada ilegal, y revelan, por otra parte, las causas de la ilegalidad declarada en el fallo, que la institución de que se trate habrá de tener en cuenta a la hora de adoptar el acto que sustituya al anulado o declarado inválido (véase la sentencia de 28 de enero de 2016, CM Eurologistik y GLS, C-283/14 y C-284/14, EU:C:2016:57, apartados 48 y 49 y jurisprudencia citada).

Sin embargo, ni del tenor del artículo 266 TFUE ni de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 261 se desprende que la obligación impuesta en dicho artículo se extienda a los motivos de una sentencia desestimatoria de un recurso de anulación interpuesto contra un acto de la Unión.

Pues bien, en el presente asunto, como se ha recordado en los anteriores apartados 34 y 40, en la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia, tras anular la sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), resolvió definitivamente el litigio desestimando por inadmisibles el recurso del demandante por falta de legitimación.

En cuanto a la sentencia Western Sahara Campaign UK, además de que no cuestionó la validez de los actos de la Unión impugnados, lo que constituía el objeto de las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia, basta con señalar, en cualquier caso, que versaba sobre una decisión y ciertos acuerdos internacionales en materia de pesca cuyo ámbito de aplicación material difiere del de la Decisión impugnada y del Acuerdo controvertido. Pueden efectuarse constataciones análogas, *mutatis mutandis*, en relación con los autos de 19 de julio de 2018, Frente Polisario/Consejo (T-180/14, no publicado, EU:T:2018:496), y de 30 de noviembre de 2018, Frente Polisario/Consejo (T-275/18, no publicado, EU:T:2018:869).

En consecuencia, como señala, en esencia, la Comader, el demandante no puede, en el presente asunto, deducir del artículo 266 TFUE una obligación para las instituciones de ejecutar las resoluciones de los tribunales de la Unión citadas en los anteriores apartados 263 y 264. Así, en la medida en que se basa en las disposiciones de dicho artículo, el presente motivo debe desestimarse por inoperante.

Dicho lo anterior, ha de señalarse que, según reiterada jurisprudencia, no se exige que una parte haga constar expresamente las disposiciones en las que basa los motivos que invoca, siempre que el objeto del recurso de esa parte así como los principales elementos de hecho y de Derecho en que se basa el recurso estén expuestos en la demanda con claridad suficiente. Esa jurisprudencia es aplicable *mutatis mutandis* en caso de error al enunciar las disposiciones en que se fundan los motivos de un recurso [véase la sentencia de 23 de noviembre de 2017, Aurora/OCVV — SESVanderhave (M 02205), T-140/15, EU:T:2017:830, apartado 38 y jurisprudencia citada].

En el presente asunto, como se desprende del anterior apartado 251, la argumentación desarrollada en apoyo del presente motivo se basa en esencia en la imputación de que las instituciones incumplieron su obligación de adecuarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de los acuerdos entre la Unión y el Reino de Marruecos de conformidad con las normas de Derecho internacional aplicables. A este respecto, al preguntársele en la vista sobre el fundamento jurídico de este motivo, el demandante señaló básicamente que, en la medida en que en la fundamentación de la Decisión impugnada se indica que esta se adoptó para adecuarse a la sentencia Consejo/Frente Polisario, puede invocar eficazmente las consideraciones de dicha sentencia a fin de sostener que dicha Decisión no las respeta. Por lo demás, es así como el Consejo y la Comisión lo entendieron, tal como ponen de relieve sus alegaciones formuladas en respuesta a las del demandante.

A este respecto, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, la Unión es una unión de Derecho, en la que sus instituciones están sometidas al control de la conformidad de sus actos, en particular, con los Tratados y con los principios generales del Derecho y en la que las personas físicas y jurídicas deben tener derecho a la tutela judicial efectiva (véase la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartado 35 y jurisprudencia citada).

En particular, las instituciones de la Unión están obligadas a cumplir las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, según lo interpreta una sentencia en la que se declara un incumplimiento, una sentencia prejudicial o una jurisprudencia reiterada en la materia (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartados 31 y 40 y jurisprudencia citada).

En el marco de un recurso de anulación, corresponde por lo tanto al juez de la Unión ante el que se ha formulado un motivo en este sentido controlar la conformidad de la decisión que se impugna con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando este haya deducido del Derecho de la Unión o del Derecho

internacional aplicable exigencias pertinentes para la apreciación de la legalidad de esa decisión.

Así ocurre, en el presente asunto, con las obligaciones resultantes, según la sentencia Consejo/Frente Polisario, en particular, del principio de autodeterminación y del principio de efecto relativo de los tratados. En efecto, como se desprende de los considerandos 6 y 10 de la Decisión impugnada (véase el anterior apartado 51), las instituciones negociaron y celebraron el Acuerdo controvertido con el fin de extraer las consecuencias de dicha sentencia, estableciendo una base jurídica explícita para la aplicación del régimen de preferencias del Acuerdo de Asociación a los productos originarios del Sáhara Occidental, acompañada de garantías para el respeto del Derecho internacional y de los derechos fundamentales, en particular para tener en cuenta las «apreciaciones relativas al consentimiento» a que se refiere el apartado 106 de dicha sentencia.

De ello se sigue que, en la medida en que se basa, en esencia, en el incumplimiento por el Consejo de su obligación de atenerse a la interpretación del Acuerdo de Asociación de conformidad con las normas de Derecho internacional público aplicables, realizada por la jurisprudencia, en particular, en la sentencia Consejo/Frente Polisario, el presente motivo no es inoperante a pesar de la referencia errónea del demandante al artículo 266 TFUE.

En segundo lugar, el hecho de que, en la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia procediera a interpretar el principio de autodeterminación y el principio de efecto relativo de los tratados en el contexto de la interpretación del Acuerdo de Asociación y del Acuerdo de Liberalización, y no del control de la validez de estos Acuerdos, no es determinante.

En efecto, por una parte, como se desprende de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 269, las instituciones tienen la obligación de respetar las normas del Derecho de la Unión, tal como las interpreta la jurisprudencia, con independencia del contexto en el que se establezca dicha jurisprudencia. Este principio es aplicable a la interpretación, por el Tribunal de Justicia, de normas del Derecho internacional, dado que, de conformidad con jurisprudencia reiterada, la Unión está obligada a ejercer sus competencias con observancia de todo el Derecho internacional (véase la sentencia *Western Sahara Campaign UK*, apartado 47 y jurisprudencia citada). Además, como se ha recordado, el juez de la Unión es competente para analizar si un acuerdo internacional celebrado por la Unión es compatible con los Tratados y con las normas de Derecho internacional que, de conformidad con los mismos, vinculen a la Unión (véanse los anteriores apartados 155 y 156).

Por otra parte, como se ha recordado en el anterior apartado 195, las normas deducidas por el Tribunal de Justicia de los principios de Derecho internacional que interpretó en la sentencia Consejo/Frente Polisario eran pertinentes para determinar si el Acuerdo de Asociación podía aplicarse legalmente, de manera implícita, al Sáhara Occidental. Por lo tanto, esas normas son pertinentes, con mayor razón, para examinar si es posible incluir en dicho Acuerdo una disposición que establezca explícitamente tal aplicación territorial. La legalidad de la Decisión impugnada puede, en consecuencia, examinarse a la luz de dichas normas.

En tercer lugar, por lo que se refiere a la posibilidad de invocar los principios de Derecho internacional interpretados por el Tribunal de Justicia, en particular el principio de autodeterminación y el principio de efecto relativo de los tratados, para empezar, se ha recordado repetidamente que el juez de la Unión es competente para examinar la compatibilidad de una decisión de celebración de un acuerdo internacional con, en particular, las normas de Derecho internacional, puesto que la Unión debe ejercer sus competencias con observancia de esas normas, que la vinculan en virtud de los Tratados.

A este respecto, es preciso recordar que, en virtud de los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE, apartado 1, la acción de la Unión en la escena internacional ha de basarse en los valores y principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación. Debe contribuir, en particular, al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular al respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Ha de añadirse que, con arreglo al artículo 207 TFUE, apartado 1, y como se desprende, por lo demás, del considerando 12 de la Decisión impugnada, la política comercial común ha de llevarse a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, incluidos los recordados en el anterior apartado 277. La Unión tiene la obligación de integrar dichos objetivos y principios en la realización de esta política [véase, en este sentido, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017, EU:C:2017:376, apartados 142 a 147].

A continuación, es preciso recordar que, en los apartados 88 y 89 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia constató que el derecho a la autodeterminación era un derecho invocable *erga omnes* y uno de los principios esenciales del Derecho internacional y que, a este respecto, formaba parte de las normas del Derecho internacional aplicables a las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos que el juez de la Unión debía tomar en consideración. Además, en los apartados 90 a 93 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia, sobre la base de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU y de la opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental, declaró que el estatuto separado y distinto del Sáhara Occidental debía respetarse en el marco de las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos y que esta exigencia había de tenerse en cuenta para la interpretación del Acuerdo de Asociación.

De igual modo, tras recordar, en los apartados 104 y 105 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, por una parte, las constataciones de la CIJ en la opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental, en particular la constatación según la cual la población de ese territorio disfrutaba del derecho a la autodeterminación y, por otra parte, la recomendación de la Asamblea General de la ONU sobre la participación del demandante en la búsqueda de una solución para la cuestión del estatuto definitivo de dicho territorio, el Tribunal de Justicia, en el apartado 106 de la citada sentencia, infirió de esos elementos que debía considerarse que dicho pueblo era un tercero, en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados, que había de consentir en la aplicación del

Acuerdo de Asociación en dicho territorio.

De ello se sigue que, en la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia dedujo del principio de autodeterminación y del principio de efecto relativo de los tratados obligaciones claras, precisas e incondicionales (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 55) que se imponían respecto del Sáhara Occidental en el marco de las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, a saber, por una parte, el respeto de su estatuto separado y distinto y, por otra parte, la exigencia de recabar el consentimiento de dicho pueblo en caso de aplicación del Acuerdo de Asociación en ese territorio. Como se ha expuesto en el anterior apartado 275, debe deducirse de ello que dichas obligaciones son pertinentes, con mayor razón, para pronunciarse sobre la legalidad de unas disposiciones que contemplan una aplicación explícita de dicho Acuerdo o de sus protocolos a ese territorio.

Por lo tanto, en el presente asunto, para defender los derechos que el principio de autodeterminación y el principio de efecto relativo de los tratados confieren al pueblo del Sáhara Occidental, el demandante debe tener la facultad de invocar el incumplimiento de esas obligaciones claras, precisas e incondicionales contra la Decisión impugnada, en la medida en que este supuesto incumplimiento puede afectar a dicho pueblo, en cuanto tercero en un acuerdo celebrado entre la Unión y el Reino de Marruecos (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 16 de junio de 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, apartado 51).

Contrariamente a lo que sugieren el Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader, la posibilidad de que el demandante invoque el principio de autodeterminación y el principio de efecto relativo de los tratados no contraviene la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la cuestión de la invocabilidad de los principios del Derecho internacional consuetudinario, que se desprende, en particular, de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864).

A este respecto, es preciso recordar que, 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), el Tribunal de Justicia declaró que los principios de Derecho consuetudinario internacional mencionados en el apartado 103 de dicha sentencia solamente podían ser invocados por un justiciable a efectos del examen por el Tribunal de Justicia de la validez de un acto de la Unión si, por un lado, estos principios podían cuestionar la competencia de la Unión para adoptar dicho acto y, por otro lado, el acto controvertido podía afectar a los derechos que atribuía al justiciable el Derecho de la Unión o crear a cargo de estas obligaciones en relación con dicho Derecho. Se trataba, en dicho asunto, del principio según el cual cada Estado tiene soberanía plena y exclusiva sobre su propio espacio aéreo, del principio según el cual ningún Estado puede pretender válidamente someter parte alguna de la alta mar a su soberanía y del principio que garantiza la libertad de sobrevolar la alta mar.

De esa forma, el Tribunal de Justicia declaró que, en la medida en que esos principios se invocaban en el asunto principal para que él apreciase si la Unión era competente para adoptar la Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2009, L 8, p. 3), y en que dicha Directiva podía crear obligaciones para las partes demandantes en el litigio principal, no se podía excluir que tales partes pudiesen invocar dichos principios, aunque el alcance de estos se manifestase limitado a crear obligaciones entre Estados (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartados 108 y 109).

Pues bien, es preciso señalar que las circunstancias en las que el Tribunal de Justicia formuló las consideraciones recordadas en los anteriores apartados 284 y 285 son diferentes de las circunstancias del presente asunto.

En primer lugar, de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), no se desprende que, con anterioridad a ella, ya se hubieran deducido de los principios de Derecho consuetudinario internacional mencionados en su apartado 103 obligaciones claras, precisas e incondicionales para la Unión en relación con empresas de terceros países como las partes demandantes en el litigio principal. Así, en el marco de las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia en dicho asunto, se le pedía, fundamentalmente, que apreciase la validez del acto impugnado directamente a la luz de dichos principios, expresados de manera general.

En segundo lugar, las partes demandantes en el litigio principal eran empresas de transporte aéreo y asociaciones profesionales que agrupaban empresas de este sector. Se trataba, por lo tanto, de particulares respecto de los cuales los principios del Derecho internacional consuetudinario que invocaban no eran, en principio, creadores de Derecho, dado que, como señaló el Tribunal de Justicia en el apartado 109 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), estos principios se manifestaban limitados a crear obligaciones entre Estados. Como señaló el demandante, en esencia, en sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de la Comisión y en la vista, la situación de esos particulares no es comparable con la suya en el presente asunto, en su condición de representante de un sujeto tercero en el acuerdo celebrado mediante la Decisión impugnada al que el principio de autodeterminación y el principio de efecto relativo de los tratados confieren derechos que puede invocar contra dicha Decisión.

En tercer lugar, la Directiva 2008/101, cuya validez cuestionaban las partes demandantes en el asunto principal, era un acto que se había adoptado en el marco del ejercicio de las competencias internas de la Unión y su ámbito de aplicación debía, en principio, limitarse al territorio de la Unión. Pues bien, esas partes

invocaban precisamente los principios del Derecho consuetudinario internacional mencionados en el apartado 103 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), con el fin de alegar, en esencia, que la Unión había transgredido sus competencias dado que esa Directiva podía aplicarse a los segmentos de vuelos internacionales realizados fuera del espacio aéreo de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartados 121 a 130).

En cambio, en el presente asunto, la Decisión impugnada no se adoptó en el marco de las competencias internas de la Unión, sino de su acción exterior, que se basa, a tenor de lo dispuesto, en particular, en el artículo 21 TUE, en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. Pues bien, como se ha hecho constar en el anterior apartado 247, en el marco del primer motivo, basado en la incompetencia del Consejo para adoptar la Decisión impugnada, el mero hecho de que el Acuerdo controvertido sea aplicable al Sáhara Occidental no constituye, en sí mismo, una infracción por parte del Consejo de una norma de Derecho internacional limitativa de las competencias de la Unión para celebrar dicho acuerdo.

De todo lo anterior se desprende que, en el presente asunto, la posibilidad de invocar el principio de autodeterminación y el principio de efecto relativo de los tratados no puede apreciarse a la luz de las consideraciones que figuran en los apartados 107 a 109 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), puesto que esas consideraciones se basaban en una apreciación de las circunstancias particulares de aquel asunto, relativas a la naturaleza de los principios de Derecho internacional invocados y del acto impugnado, así como a la situación jurídica de las partes demandantes en el litigio principal, que no son comparables con las del presente asunto. En particular, la invocabilidad de los dos principios mencionados no puede limitarse, en el presente asunto, a refutar que la Unión tenga competencia para adoptar la Decisión impugnada, ya que, por un parte, el demandante invoca obligaciones claras, precisas e incondicionales para la Unión en el marco de la adopción de dicha Decisión y, por otra parte, tal invocación tiene por objeto garantizar el respeto de los derechos de un sujeto tercero en el acuerdo que pueden verse afectados por el incumplimiento de estas obligaciones.

En cualquier caso, como se ha señalado en los anteriores apartados 267, 271 y 272, en el marco del presente motivo, el demandante formula una imputación basada, en esencia, en el incumplimiento, por parte del Consejo y de la Comisión, de su obligación de atenerse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de los acuerdos entre la Unión y el Reino de Marruecos a la luz de las normas de Derecho internacional aplicables y, en particular, de su obligación de atenerse a la sentencia Consejo/Frente Polisario, en apoyo de un recurso interpuesto contra una decisión adoptada para extraer las consecuencias de dicha sentencia. Por consiguiente, en este contexto, no puede negársele el derecho a impugnar la legalidad de la Decisión impugnada invocando, en el marco de esa imputación, tales normas, de carácter fundamental, cuando la Unión está vinculada por estas normas y dicha Decisión se adoptó para atenerse a la interpretación que de ellas había realizado el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 16 de junio de 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, apartados 48 y 51 y jurisprudencia citada).

Por último, ha de señalarse que no cabe sino desestimar la alegación de la Comisión y de la Comader relativa a la invocabilidad específica, por un lado, del principio de autodeterminación y, por otro, del de efecto relativo de los tratados.

Por una parte, en lo que atañe a la alegación de la Comisión de que el principio de autodeterminación consagra un derecho «colectivo» que abre un proceso de carácter fundamentalmente político, cuyo resultado no está definido de antemano, procede señalar que de los apartados 88 a 106 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), no se desprende que esas supuestas especificidades del derecho a la autodeterminación deban ser tenidas en cuenta para controlar el cumplimiento de las obligaciones claras, precisas e incondicionales recordadas en el anterior apartado 281.

En cualquier caso, no es relevante que el derecho a la autodeterminación sea un derecho colectivo, ya que el sujeto tercero al que representa el demandante es precisamente el titular de tal derecho. De igual modo, la alegación de que el derecho a la autodeterminación abre un proceso político cuyo resultado no está predeterminado descansa, en definitiva, en la premisa errónea de que el pueblo del Sáhara Occidental no disfruta actualmente del derecho a la autodeterminación dado que, hasta el momento, el proceso relativo al estatuto definitivo de dicho territorio no ha llegado a término y de que, por lo tanto, dicho pueblo no está en condiciones de ejercer plenamente tal derecho. Pues bien, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 105 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, los órganos de la ONU han reconocido que este pueblo disfrutaba del mencionado derecho y que esta era precisamente la razón por la que el demandante participaba en tal proceso. En consecuencia, el hecho de que el resultado de este proceso aún no se haya determinado no es óbice para la invocabilidad de dicho principio.

Por otra parte, en lo tocante a la invocabilidad del principio de efecto relativo de los tratados, principio de Derecho internacional general que se impone a todas las partes en un convenio internacional (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2010, *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 44), procede señalar que las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 197 a 199 pueden extrapolarse *mutatis mutandis* a la cuestión de la invocabilidad de dicho principio en el marco del presente recurso. En particular, como expone fundamentalmente el demandante, deben distinguirse las consecuencias de la violación del principio de efecto relativo de los tratados en el ordenamiento jurídico internacional de las consecuencias, en el ordenamiento jurídico de la Unión, de un incumplimiento por parte de las instituciones de una obligación derivada de dicho principio, habida cuenta de la competencia del juez de la Unión para controlar la observancia de esta obligación.

Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que, en el marco del presente motivo, el demandante puede invocar eficazmente la sentencia Consejo/Frente Polisario y la interpretación que en ella se efectúa del principio de autodeterminación y del principio de efecto relativo de los tratados en apoyo del presente motivo. Este no es, por lo tanto, inoperante.

**b) *Sobre la procedencia de las alegaciones formuladas por el demandante en apoyo del presente motivo***

La argumentación del demandante en apoyo del presente motivo incluye, en esencia, tres partes, basadas, la primera, en la imposibilidad de que la Unión y el Reino de Marruecos celebren un acuerdo aplicable al Sáhara Occidental; la segunda, en la vulneración del estatuto separado y distinto de este territorio, contrariamente al principio de autodeterminación, y, la tercera, en la vulneración de la exigencia de obtener el consentimiento del pueblo de dicho territorio, en su condición de tercero en el Acuerdo controvertido en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados.

**1) *Sobre la primera parte del tercer motivo, basada en la imposibilidad de que la Unión y el Reino de Marruecos celebren un acuerdo aplicable al Sáhara Occidental***

Mediante la primera parte del tercer motivo, el demandante sostiene que, como se desprende de las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, la aplicación de un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos al Sáhara Occidental es jurídicamente imposible debido, en particular, a la violación del principio de autodeterminación y del principio de efecto relativo de los tratados. Pues bien, en su opinión, el Acuerdo controvertido tiene en realidad por objeto «perennizar» la aplicación *de facto* del Acuerdo de Asociación a la parte de dicho territorio controlada por las autoridades marroquíes, lo que quedó excluido por la primera de esas sentencias.

A este respecto, como se ha recordado en el anterior apartado 187, en la sentencia Consejo/Frente Polisario el Tribunal de Justicia tan solo excluyó que, a falta de una disposición expresa que ampliase al territorio del Sáhara Occidental el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación, limitado, por lo que se refiere al Reino de Marruecos, a su propio territorio, el Acuerdo de Liberalización pudiera interpretarse en el sentido de que este procedía a tal ampliación.

En efecto, para empezar, el Tribunal de Justicia hizo constar que, en virtud del principio de autodeterminación, la Asamblea General de la ONU y la CIJ habían reconocido al Sáhara Occidental, territorio no autónomo, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, un estatuto separado y distinto en relación con el de cualquier Estado, incluido el Reino de Marruecos. A continuación, por lo que se refiere a la norma codificada en el artículo 29 del Convenio de Viena, el Tribunal de Justicia señaló fundamentalmente que, según dicha norma, un tratado solamente podía ser obligatorio para un Estado por lo que respecta a un territorio distinto del suyo si tal intención se desprendía de él o constaba de otro modo. Por último, el Tribunal de Justicia, tras indicar que, en virtud del principio de efecto relativo de los tratados, la aplicación del Acuerdo de Asociación en caso de inclusión del Sáhara Occidental en su ámbito de aplicación debía ser consentida por el pueblo de ese territorio, en su condición de tercero en dicho Acuerdo, el Tribunal de Justicia constató que la sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), no mostraba que el pueblo del Sáhara Occidental hubiera manifestado su consentimiento. El Tribunal de Justicia concluyó de ello que estas tres normas de Derecho internacional se oponían a que dicho territorio no autónomo se considerase incluido en el ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Asociación y del Acuerdo de Liberalización en virtud de un acuerdo tácito entre la Unión y el Reino de Marruecos (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 92 a 116).

Además, el Tribunal de Justicia consideró que la práctica posterior a la celebración del Acuerdo de Asociación no podía justificar que dicho Acuerdo y el Acuerdo de Liberalización se interpretasen en el sentido de que se aplicaban jurídicamente al Sáhara Occidental, dado que, contrariamente al artículo 31, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena, el Tribunal General no había comprobado si esta práctica reflejaba la existencia de un acuerdo entre las partes y que una supuesta voluntad de la Unión de ejecutar esos acuerdos de manera incompatible con los principios de autodeterminación y de efecto relativo de los tratados habría sido irreconciliable con el principio de ejecución de los tratados de buena fe (sentencia Consejo/Frente Polisario, apartados 122 a 125).

Las resoluciones de los tribunales de la Unión mencionadas en los anteriores apartados 42 y 44, que son posteriores a la sentencia Consejo/Frente Polisario, aplicaron un razonamiento similar, remitiéndose explícitamente a dicha sentencia. En efecto, los asuntos que dieron lugar a estas resoluciones se referían a acuerdos celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos que no incluían disposiciones explícitas que ampliaran su ámbito de aplicación territorial al Sáhara Occidental o a las aguas adyacentes (véanse, en este sentido, la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartados 62, 63, 71 a 73, 79 y 83, y los autos de 19 de julio de 2018, Frente Polisario/Consejo, T-180/14, no publicado, EU:T:2018:496, apartados 44 a 69, y de 30 de noviembre de 2018, Frente Polisario/Consejo, T-275/18, no publicado, EU:T:2018:869, apartados 27 a 41).

En cambio, en el marco de esta jurisprudencia, los tribunales de la Unión no se pronunciaron sobre litigios relativos a acuerdos celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos que contuviesen una disposición explícita que incluyese al Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación territorial de ese acuerdo.

Pues bien, como acaba de recordarse en el anterior apartado 301 y como han subrayado, por lo demás, la Comisión y la República Francesa, en la sentencia Consejo/Frente Polisario el Tribunal de Justicia declaró que la norma codificada en el artículo 29 de la Convención de Viena no se opone a que un tratado sea obligatorio para un Estado por lo que respecta a un territorio distinto del suyo cuando dicha intención se desprenda de él. Pues bien, en el presente asunto, tal intención se desprende explícitamente del tenor de la Declaración común sobre



el Sáhara Occidental y se ve corroborada por el considerando 6 de la Decisión impugnada. Contrariamente a lo que afirma el demandante, no cabe considerar, por lo tanto, que el Acuerdo controvertido «confirma» una práctica excluida por la jurisprudencia. En efecto, por una parte, la jurisprudencia no ha descartado completamente la posibilidad de que un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos pueda aplicarse legalmente al Sáhara Occidental. Por otra parte, dicha aplicación no es fruto, en el presente asunto, de una simple «práctica», sino de los términos explícitos del propio Acuerdo controvertido, que refleja la voluntad común de las partes, y en particular de la Unión. Por consiguiente, procede desestimar la presente parte del motivo.

Ha de proseguirse el examen del presente motivo con su tercera parte.

2) *Sobre la tercera parte del tercer motivo, basada en la vulneración de la exigencia según la cual el pueblo del Sáhara Occidental debía manifestar su consentimiento al Acuerdo controvertido, en su condición de tercero en él, en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados*

Mediante la tercera parte del tercer motivo, el demandante impugna, en particular, la validez de las consultas efectuadas por la Comisión y el SEAE y la pertinencia del informe de 11 de junio de 2018, que menciona, entre otras cosas, dichas consultas. En efecto, tales consultas e informe se centran, a su modo de ver, en los beneficios del Acuerdo controvertido, cuando el único criterio pertinente establecido por el Tribunal de Justicia es el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental a dicho Acuerdo. Además, según el demandante, estas consultas, para las que las instituciones y el Reino de Marruecos no eran, a su parecer, competentes, no podían tener por objeto o por efecto obtener dicho consentimiento, dado que, por una parte, este consentimiento no puede resultar de un proceso informal de consulta y que, por otra parte, tiene por objeto entidades constituidas en virtud de la ley marroquí y no incluyó a la parte de dicho pueblo que vive fuera de la zona controlada por el Reino de Marruecos. Afirma asimismo que, en el considerando 10 de la Decisión impugnada, el Consejo modificó la naturaleza y el alcance de dichas consultas al considerarlas como una manifestación del consentimiento de los «afectados». Desde su punto de vista, estas consideraciones del Consejo no son conformes con la sentencia Consejo/Frente Polisario, en particular con su apartado 106.

El Consejo, la República Francesa, la Comisión y la Comader sostienen fundamentalmente que las consultas efectuadas respetan los principios aplicables del Derecho internacional, habida cuenta de la situación particular del Sáhara Occidental, que, en su opinión, no permite obtener directamente el consentimiento de su pueblo o únicamente a través del demandante, y de la amplia facultad de apreciación de las instituciones (véanse los anteriores apartados 252 a 257).

El examen de la presente parte del motivo requiere examinar, en primer lugar, la aplicación del principio de efecto relativo de los tratados en el presente asunto; en segundo lugar, el método conforme al cual las instituciones trataron de adecuarse en el presente asunto, según la expresión del considerando 10 de la Decisión impugnada, a las «apreciaciones relativas al consentimiento [de la] sentencia [Consejo/Frente Polisario]» y, en tercer lugar, la procedencia de la argumentación expuesta en el anterior apartado 307.

i) *Sobre la aplicación del principio de efecto relativo de los tratados en el presente asunto*

En primer lugar, es preciso recordar que, como se desprende de los apartados 100 a 107 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, y contrariamente a lo que sostiene la Comader, el principio de efecto relativo de los tratados es aplicable en el presente asunto. En particular, la alegación de que, habida cuenta de su posición en el Sáhara Occidental, el Reino de Marruecos no tenía intención de conferir ni derechos ni obligaciones al pueblo de ese territorio no incide en absoluto en la aplicabilidad de ese principio en el marco de la interpretación, por parte de los tribunales de la Unión, a la luz del Derecho internacional, de un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos aplicable al Sáhara Occidental como el Acuerdo controvertido.

En segundo lugar, procede hacer constar que, en la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia no indicó los criterios para determinar si el pueblo del Sáhara Occidental había dado su consentimiento a la aplicación del Acuerdo de Asociación en ese territorio ni el modo en que podía expresarse dicho consentimiento, puesto que se limitó a declarar que la sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), no mostraba que dicho pueblo hubiese manifestado tal consentimiento.

Por otra parte, no parece que los órganos de la ONU se hayan posicionado sobre la cuestión del consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental a un acuerdo internacional aplicable a ese territorio. A este respecto, puede señalarse que el escrito del Asesor Jurídico, Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos de la ONU, de 29 de enero de 2002 (en lo sucesivo, «escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la ONU»), al que se remite el Consejo, no se pronuncia sobre esta cuestión. En efecto, por una parte, dicho escrito se refiere a la cuestión de la legalidad de los contratos de Derecho privado celebrados entre organismos públicos marroquíes y empresas petroleras para actividades de prospección y evaluación de recursos petrolíferos frente a las costas del Sáhara Occidental y, por otra parte, se pronuncia únicamente sobre la necesidad de tomar en consideración los intereses y la voluntad de ese pueblo, y no sobre la forma en que debe hacerse tal cosa.

En tercer lugar, en el anterior apartado 194 se ha recordado que, en virtud del principio de Derecho internacional de efecto relativo de los tratados, del que constituye una manifestación específica la norma que figura en el artículo 34 de la Convención de Viena, los tratados no deben perjudicar ni beneficiar a terceros sin su consentimiento.

Además, el artículo 35 de la Convención de Viena tiene el siguiente tenor:

«Una disposición de un tratado dará origen a una obligación para un tercer Estado si las partes en el tratado tienen la intención de que tal disposición sea el medio de crear la obligación y si el tercer Estado acepta expresamente por escrito esa obligación.»

Asimismo, el artículo 36, apartado 1, de la Convención de Viena prevé:

«Una disposición de un tratado dará origen a un derecho para un tercer Estado si con ella las partes en el tratado tienen la intención de conferir ese derecho al tercer Estado o a un grupo de Estados al cual pertenezca, o bien a todos los Estados, y si el tercer Estado asiente a ello. Su asentimiento se presumirá mientras no haya indicación en contrario, salvo que el tratado disponga otra cosa.»

De lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de la Convención de Viena, que expresan respecto de los Estados normas derivadas del principio del Derecho consuetudinario de efecto relativo de los tratados, cabe deducir que el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental al Acuerdo controvertido solo puede presumirse en el supuesto de que las partes en dicho Acuerdo hayan tenido la intención de conferirle un derecho, excepto indicación en contrario, y que, en cambio, tal consentimiento debe ser explícito en cuanto a las obligaciones que dichas partes pretendan imponerle.

No desvirtúa esta conclusión la alegación del Consejo y de la Comisión según la cual el requisito del consentimiento no puede aplicarse de la misma manera a un Estado y a un territorio no autónomo. En efecto, por una parte, aunque las disposiciones de la Convención de Viena se refieren únicamente a las relaciones entre Estados, los principios que codifica pueden aplicarse a otros sujetos de Derecho internacional (véase, en este sentido, la sentencia Consejo/Frente Polisario, apartado 100). Por otra parte, es preciso hacer constar que tal distinción no se colige del apartado 106 de dicha sentencia. En efecto, en ese apartado, el Tribunal de Justicia no manifestó diferencia de contenido entre la calificación del pueblo del Sáhara Occidental de «tercero», en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados, y la calificación de un Estado de «tercero», en el sentido del artículo 34 de la Convención de Viena.

Pues bien, en el presente asunto, procede señalar que el Acuerdo controvertido no tiene por objeto conferir derechos al pueblo del Sáhara Occidental, en su condición de tercero en dicho Acuerdo.

Por un lado, el Reino de Marruecos, como parte en el Acuerdo controvertido, es el titular de las preferencias arancelarias concedidas por la Unión a los productos procedentes del Sáhara Occidental. Esta constatación queda corroborada por el hecho de que, como pone de relieve el demandante y como precisa la Comisión en la exposición de motivos de la Propuesta relativa a la celebración del Acuerdo controvertido, las cláusulas de la Declaración común sobre el Sáhara Occidental no modifican ni el volumen ni las categorías de productos cubiertos por el Protocolo n.º 1. Así, las preferencias arancelarias que se conceden a los productos originarios del Sáhara Occidental que están bajo el control de las autoridades marroquíes se limitan a los volúmenes totales determinados por el Protocolo n.º 1 para los productos de origen marroquí y únicamente para las categorías de productos cubiertos por dicho Protocolo.

Además, no cabe considerar que el Reino de Marruecos ejerza estos derechos en nombre del pueblo del Sáhara Occidental, dado que, habida cuenta de su posición en dicho territorio expresada en el párrafo tercero del Acuerdo controvertido, y como indica básicamente la Comader, no tiene intención de reconocerle tales derechos.

Por otro lado, aunque el Acuerdo controvertido puede crear derechos para los exportadores establecidos en el Sáhara Occidental, dichos efectos atañen únicamente a los particulares, y no a un sujeto tercero en dicho Acuerdo que pueda prestar su consentimiento al mismo. Además, por lo que se refiere a los beneficios que pueden derivarse de dicho Acuerdo para la población de ese territorio en su totalidad, se trata, en cualquier caso, de efectos puramente socioeconómicos y no jurídicos. En consecuencia, estos beneficios, por lo demás indirectos, no pueden equipararse a derechos conferidos a un tercero, en el sentido del efecto relativo de los tratados.

En cambio, el Acuerdo controvertido tiene por efecto imponer al tercero en cuestión una obligación, pues atribuye a una de las partes en él una competencia sobre su territorio, que este no puede, por lo tanto, ejercer por sí mismo o, en su caso, delegar su ejercicio (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 52). La circunstancia alegada por el Consejo de que dicho tercero no está, en este momento, en condiciones de ejercer tales competencias, habida cuenta del estatuto de territorio no autónomo del territorio de que se trata y de la situación existente en la actualidad en el mismo, no desvirtúa esta constatación ni la necesidad de que ese tercero preste su consentimiento a dicha obligación.

De ello se sigue que el principio recogido en el artículo 36, apartado 1, de la Convención de Viena, según el cual el consentimiento de un tercero a un tratado puede presumirse cuando dicho tratado dé origen a un derecho para él, salvo indicación en contrario, no es aplicable en el presente asunto. La manifestación de dicho consentimiento debe, por lo tanto, ser explícita.

En cuarto lugar, por lo que se refiere al contenido y al alcance del concepto de consentimiento, tal como se utiliza en los artículos 34 a 36 de la Convención de Viena y se contempla en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, procede señalar que, como se desprende del párrafo tercero del preámbulo de dicha Convención, el principio de libre consentimiento constituye, al igual que el principio de la buena fe y la norma *pacta sunt servanda*, un principio «universalmente reconocido» que desempeña una función fundamental en el Derecho de los tratados.

Asimismo, es preciso señalar que, cuando una regla de Derecho internacional exige el consentimiento de una parte o de un tercero, dicha regla implica, en primer lugar, que la expresión de dicho consentimiento condiciona la validez del acto para el que se requiere; en segundo lugar, que la validez del propio consentimiento depende de su carácter «libre y auténtico», y, en tercer lugar, que ese acto es oponible a la parte o al tercero que haya dado válidamente su consentimiento al respecto (véanse, en este sentido, la sentencia de la CIJ de 12 de octubre de 1984, Delimitación de la frontera marítima en la región del Golfo de Maine CIJ, Rec. 1984, p. 246,

apartados 127 a 130 y 138 a 140, y la opinión consultiva de la CIJ de 25 de febrero de 2019, Consecuencias jurídicas de la separación del archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965, CIJ, Rec. 2019, p. 95, apartados 160 y 172 a 174; véase también, en este sentido y por analogía, la sentencia de 23 de enero de 2014, Manzi y Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, apartado 47 y jurisprudencia citada).

Por lo tanto, debe considerarse que, en principio, el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental, en su condición de tercero en el Acuerdo controvertido, en el sentido del apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, debe cumplir los mismos requisitos y surtir los mismos efectos jurídicos que los indicados en el anterior apartado 325.

Las actuaciones concretas del Consejo y de la Comisión para conformarse a la exigencia expuesta en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario deben examinarse a la luz de estas consideraciones.

*ii) Sobre las consultas llevadas a cabo por el Consejo y por la Comisión para conformarse a la interpretación del principio de efecto relativo de los tratados realizada en la sentencia Consejo/Frente Polisario*

Con carácter preliminar, ha de recordarse que, en el considerando 10 de la Decisión impugnada, el Consejo afirma que «la Comisión, en colaboración con el [SEAE], ha tomado todas las medidas razonables y factibles en el contexto actual para que los afectados participen adecuadamente, con el fin de determinar que consienten el acuerdo». Como confirman las explicaciones del Consejo, de la Comisión y de la República Francesa ante el Tribunal General, las instituciones resolvieron tener en cuenta las «apreciaciones relativas al consentimiento» recogidas en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario concretamente en el marco de estas consultas.

A este respecto, en primer lugar, de las explicaciones del Consejo y del informe de 11 de junio de 2018 se desprende que, en su Decisión de 29 de mayo de 2017, por la que se autorizó a la Comisión a entablar negociaciones con el Reino de Marruecos con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 2, supeditó su autorización a dos requisitos, uno relativo a la evaluación, por parte de la Comisión, de los «posibles efectos de dicho acuerdo sobre el desarrollo sostenible del Sáhara Occidental» y otro que exigía que «las poblaciones afectadas por el acuerdo internacional [participasen] adecuadamente».

En segundo lugar, en el informe de 11 de junio de 2018, en el que la Comisión hace balance de la evaluación y de las consultas que efectuó a petición del Consejo, indica que:

«Ante la falta de alternativas viables para consultar directamente a la población del Sáhara Occidental, los servicios de la [Comisión] y el SEAE consultaron a un amplio conjunto de organizaciones representativas de la sociedad civil saharauí, parlamentarios, agentes económicos y organizaciones, como el [demandante] [...] Las consultas se centraron en el objetivo principal de intercambiar puntos de vista y comentarios sobre el interés que las poblaciones del Sáhara Occidental y la economía del territorio podrían tener en la ampliación del tratamiento preferencial concedido a los productos marroquíes a los productos del Sáhara Occidental importados en la Unión Europea.»

Más concretamente, también en el informe de 11 de junio de 2018, la Comisión precisa lo siguiente:

«La consulta llevada a cabo por los servicios de la Comisión y por el SEAE revistió una dimensión triple. En su calidad de socio en las negociaciones, el Gobierno de Marruecos realizó una amplia consulta de los representantes electos regionales, con arreglo a sus propias normas institucionales, y compartió los resultados con los servicios de la Comisión Europea y con el SEAE. Por otro lado, [estos últimos] también desearon consultar a la mayor variedad posible de organizaciones políticas, socio-económicas y de la sociedad civil que pudieran representar los intereses locales o regionales del Sáhara Occidental. Por último, se consultó al [demandante], por ser este una de las partes del proceso de paz dirigido por las Naciones Unidas.»

En tercer lugar, en las conclusiones de dicho informe relativas a los resultados de la «consulta» de las «poblaciones afectadas», la Comisión indica:

«El proceso de consulta llevado a cabo por los servicios de la Comisión Europea y por el SEAE indica que la mayoría de las poblaciones que viven actualmente en el Sáhara Occidental están a favor de la ampliación de las preferencias arancelarias a los productos del Sáhara Occidental en el marco del Acuerdo [de Asociación]. Asimismo, la campaña de sensibilización y consulta llevada a cabo por las autoridades en el marco institucional marroquí reveló que los representantes electos de los órganos nacionales, regionales y locales del Sáhara Occidental también estaban de acuerdo con dicha ampliación. La gran mayoría de organizaciones socioeconómicas que operan en el seno de la sociedad civil comparten esta misma opinión.»

En cambio, en las conclusiones mencionadas en el anterior apartado 331, la Comisión indica que «[el demandante] rechaza la modificación que pretende ampliar las preferencias arancelarias a los productos del Sáhara Occidental en el marco del Acuerdo [de Asociación], fundamentalmente, porque considera que la cobertura del Sáhara Occidental por [dicho Acuerdo] consolida la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, y no porque la ampliación de las preferencias arancelarias vaya en detrimento del desarrollo de las poblaciones del territorio.»

Así, como expone la Comisión en su escrito de formalización de la intervención, consideró que, por una parte, debido a la imposibilidad de consultar directamente o a través de un único representante «legítimo» al pueblo del Sáhara Occidental y, por otra parte, con miras a «no injerirse» en el «conflicto de legitimidad existente entre [el Reino de] Marruecos y el demandante», puesto que «ninguna [de estas] partes ostenta en exclusiva la legitimidad», le incumbía, junto con el SEAE, «realizar consultas lo más "inclusivas" posible» ampliando «la base de la consulta más allá de los interlocutores designados por las partes, incluyendo, en la medida en que ello fuera posible, a la sociedad civil». El Consejo aprobó este enfoque en el considerando 10 de la Decisión impugnada indicando que esta institución y este Servicio habían «tomado todas las medidas razonables y

factibles en el contexto actual para que [las poblaciones afectadas] [consintiesen en] el [Acuerdo controvertido]».

Se pueden extraer varias conclusiones de estas consideraciones.

Antes de nada, cabe colegir de tales consideraciones que las instituciones no consideraron posible, en la práctica, obtener, de forma directa o únicamente a través del demandante, el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental, en su condición de tercero en el Acuerdo controvertido, habida cuenta de la situación particular de dicho territorio, sino que, en cambio, consideraron que consultar a «organizaciones representativas» de las «poblaciones afectadas» con el fin de obtener su consentimiento a dicho Acuerdo permitía, en vista de esta situación, cumplir, en la medida de lo posible, los requisitos que podían inferirse del apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario.

A continuación, puede deducirse de tales consideraciones que el concepto de «poblaciones afectadas» mencionado por las instituciones incluye fundamentalmente a las poblaciones que se encuentran actualmente en el territorio del Sáhara Occidental, con independencia de si pertenecen o no al pueblo de dicho territorio, sin perjuicio, no obstante, con arreglo a los términos del informe de 11 de junio de 2018, de la «[obtención de] la opinión de la población saharauí refugiada», que permitiría «incluir [al] demandante entre las partes consultadas». Así, ese concepto se distingue del concepto de «pueblo del Sáhara Occidental», por una parte, en la medida en que puede incluir a todas las poblaciones locales afectadas, positiva o negativamente, por la aplicación del Acuerdo controvertido a dicho territorio y, por otra parte, en la medida en que no posee el contenido político de este segundo concepto derivado, en particular, del derecho a la libre determinación reconocido a dicho pueblo.

Por último, como ha puesto de relieve el demandante, en esencia, las consultas realizadas por la Comisión y por el SEAE se basan en un enfoque comparable al exigido por el artículo 11 TUE, apartado 3, y por el artículo 2 del Protocolo n.º 2 del TFUE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, según los cuales la Comisión debe proceder a amplias consultas con las partes interesadas, en particular antes de proponer un acto legislativo.

Sin embargo, cabe destacar que este enfoque únicamente supone, en principio, recabar las opiniones de las distintas partes interesadas y tenerlas en cuenta, en particular para la adopción del acto propuesto, en aras de la coherencia y la transparencia. Así, aunque la consideración de estas opiniones puede influir en la adopción o no de dicho acto, no surte efectos jurídicos comparables a los de la manifestación del consentimiento de una parte contratante o de un tercero requerida para la adopción de tal acto.

En consecuencia, cuando el Consejo se refiere al «consentimiento de los afectados» en el considerando 10 de la Decisión impugnada, este concepto no puede entenderse en el sentido de que posee el contenido jurídico indicado en el anterior apartado 325. En efecto, como se desprende, en particular, de las conclusiones del informe de 11 de junio de 2018, las instituciones y los organismos que la Comisión y el SEAE consideraron representativos de las «poblaciones afectadas» y que fueron consultados tanto por estos últimos como por el Reino de Marruecos tan solo manifestaron una opinión mayoritariamente favorable a la celebración del Acuerdo controvertido. En cambio, no puede considerarse que esta opinión, en sí misma, condicione la validez de dicho Acuerdo y de la Decisión impugnada y vincule a dichas instituciones y organizaciones o a las propias «poblaciones afectadas» de modo que el citado Acuerdo les sea oponible. En consecuencia, el concepto de consentimiento contemplado en la Decisión impugnada debe entenderse, en este contexto específico, en el sentido de que se refiere únicamente a esa opinión mayoritariamente favorable. La cuestión de si el sentido particular que la Decisión impugnada confiere al concepto de consentimiento es compatible con la interpretación del principio de efecto relativo de los tratados realizada por el Tribunal de Justicia en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario debe dilucidarse en el marco del examen de la procedencia de la presente parte de este motivo.

*iii) Sobre la cuestión de si el sentido particular que la Decisión impugnada confiere al concepto de consentimiento es compatible con la interpretación del principio de efecto relativo de los tratados realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Consejo/Frente Polisario*

Con carácter preliminar, es preciso señalar que las alegaciones formuladas por el demandante en apoyo de la presente parte del tercer motivo plantean la cuestión de si, habida cuenta de la situación particular del Sáhara Occidental, el Consejo podía utilizar o no su margen de apreciación para interpretar el requisito según el cual el pueblo de ese territorio debía manifestar su consentimiento al Acuerdo controvertido en el sentido de que únicamente exigía recabar la opinión mayoritariamente favorable de las poblaciones «afectadas» en el marco de las consultas efectuadas por la Comisión y por el SEAE.

A este respecto, en primer lugar, es preciso recordar que, en el ámbito de las relaciones exteriores, y en particular de la política comercial, las instituciones disponen de una amplia facultad discrecional debido a la complejidad de las evaluaciones, en particular de orden político y económico, que deben efectuar en este ámbito (véase la sentencia de 27 de septiembre de 2007, *Ikea Wholesale*, C-351/04, EU:C:2007:547, apartado 40 y jurisprudencia citada). Además, en el marco de un acuerdo de asociación, como el controvertido en el presente asunto, que constituye un complejo conjunto de convenios, que consta de varios capítulos y que responde a la voluntad común de las partes de establecer relaciones estrechas y, en su caso, de consolidarlas (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, apartados 59 a 61), las instituciones deben poder arbitrar, cuando sea necesario, entre los intereses divergentes de que se trate en las relaciones con el tercer país socio de la Unión y fijar la estrategia

más adecuada a este respecto (véase, en este sentido y por analogía, el auto de 25 de septiembre de 2019, Magnan/Comisión, T-99/19, EU:T:2019:693, apartado 54 y jurisprudencia citada).

Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que, puesto que un principio de Derecho consuetudinario internacional no revestía el mismo grado de precisión que la disposición de un acuerdo internacional, el control judicial debía limitarse necesariamente a determinar si las instituciones de la Unión, al adoptar el acto controvertido, habían incurrido en errores manifiestos de apreciación en lo que respecta a las condiciones de aplicación de dicho principio (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 110 y jurisprudencia citada).

Sentado lo anterior, por una parte, el Tribunal de Justicia ha considerado que el control judicial del error manifiesto de apreciación requiere que las instituciones de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el juez de la Unión que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión (sentencia de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, EU:C:2006:521, apartado 122).

Por otra parte, el Tribunal de Justicia también ha declarado que, por lo que se refiere a la cuestión de si se había cumplido o no el requisito según el cual una decisión de autorizar una cooperación reforzada había sido adoptada como último recurso, debía comprobar si el Consejo, que era la institución más capacitada para apreciar si los Estados miembros podían lograr adoptar una normativa para la Unión en su conjunto, había examinado con diligencia e imparcialidad los elementos pertinentes a este respecto y si la conclusión a la que había llegado estaba suficientemente motivada (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2013, España e Italia/Consejo, C-274/11 y C-295/11, EU:C:2013:240, apartados 52 a 54).

Las consideraciones del Tribunal de Justicia que se han recordado en los anteriores apartados 344 y 345, formuladas en el marco de un recurso, por una parte, contra un acto legislativo y, por otra, contra una decisión del Consejo de autorizar una cooperación reforzada, adoptada con arreglo al artículo 329 TFUE, apartado 1, a saber, de actos que implican una facultad de apreciación de sus autores particularmente importante, pueden extrapolarse, *mutatis mutandis*, a un recurso dirigido contra una decisión de celebración de un acuerdo internacional (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, puntos 224 a 227).

Además, la facultad de apreciación de las instituciones puede quedar limitada, incluido en el marco de las relaciones exteriores, por algún concepto jurídico que establezca criterios objetivos y que garantice el grado de previsibilidad exigido por el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2014, National Iranian Oil Company/Consejo, T-578/12, no publicada, EU:T:2014:678, apartado 123).

En el presente asunto, como se ha puesto de relieve en el anterior apartado 281, al deducir, por una parte, del principio de autodeterminación la obligación, en el marco de las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, de respetar el estatuto separado y distinto del Sáhara Occidental y, por otra parte, del principio de efecto relativo de los tratados el requisito según el cual el pueblo de ese territorio debía prestar su consentimiento a la aplicación de un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos en dicho territorio, el Tribunal de Justicia enunció obligaciones claras, precisas e incondicionales que incumben a las instituciones frente al tercero representado por el demandante.

En consecuencia, el margen de apreciación de que dispone el Consejo para celebrar un acuerdo con el Reino de Marruecos que se aplique explícitamente al Sáhara Occidental está jurídicamente delimitado por las obligaciones mencionadas en el anterior apartado 348. En particular, por lo que se refiere al requisito según el cual el pueblo de dicho territorio debía prestar su consentimiento a dicho acuerdo, incumbía ciertamente al Consejo apreciar si la situación actual de ese territorio justificaba una adaptación de las formas de la manifestación de tal consentimiento y si se cumplían las condiciones para considerar que este se había manifestado. Sin embargo, no le incumbía decidir si podía obviarse ese consentimiento, so pena de incumplir tal requisito.

En segundo lugar, en el anterior apartado 203 se ha recordado la situación particular del Sáhara Occidental, territorio no autónomo, respecto del cual la Potencia administradora, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, renunció a ejercer cualquier responsabilidad de carácter internacional, y que es objeto de un proceso de autodeterminación que aún sigue en curso, al no haber llegado las partes en este, a saber, el Reino de Marruecos y el demandante, en su condición de representante del pueblo de dicho territorio, a un acuerdo sobre la solución de la situación en el mismo, debido, en particular, al «conflicto de legitimidad» que existe entre ellas a este respecto.

Más concretamente, cabe observar en el presente asunto que actualmente no existe un acuerdo entre dichas partes por el que una de ellas permita a la otra ejercer, en beneficio de ese territorio, competencias aduaneras y comerciales, en particular en el marco de un acuerdo internacional que se aplique a dicho territorio, como el Acuerdo controvertido.

A este respecto, procede señalar que, en el considerando 6 de la Decisión impugnada, el Consejo indicó que «un acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos constitu[ía] el único medio para conferir un origen preferencial a los productos importados originarios del Sáhara Occidental, pues las autoridades marroquíes [eran] las únicas capaces de garantizar el respeto de las normas necesarias para la concesión de dichas preferencias». Debe, por lo tanto, deducirse que el Consejo decidió celebrar el Acuerdo controvertido con el Reino de Marruecos —que le parecía la única de las partes en el proceso de autodeterminación de dicho territorio con capacidad para ejercer las competencias exigidas por dicho Acuerdo, extremo que se ve confirmado, por lo demás, por las alegaciones del Consejo y de la Comisión relativas a la incapacidad del

demandante para ejercer tales competencias, mencionadas en el marco del presente litigio— a fin de extraer las consecuencias de la situación particular del Sáhara Occidental, descrita en los anteriores apartados 350 y 351.

Sin embargo, como se ha recordado en el anterior apartado 336, las instituciones también consideraron que la situación particular del Sáhara Occidental no les permitía, en la práctica, obtener el consentimiento del pueblo de este territorio, en su condición de tercero en el Acuerdo controvertido, y que les incumbía proceder a una consulta de las poblaciones locales del mismo, con objeto de que estas manifestasen su opinión sobre la celebración de dicho Acuerdo. En particular, las instituciones consideraron que no era posible consultar a este pueblo directamente o a través de un único representante, a saber, el demandante, y que les correspondía realizar consultas lo más inclusivas posible para no injerirse en el conflicto de legitimidad entre el demandante y el Reino de Marruecos.

Dicho esto, es preciso hacer constar que los diferentes elementos relativos a la situación particular del Sáhara Occidental que el Consejo y la Comisión esgrimieron para justificar la decisión mencionada en el anterior apartado 353 no pueden aceptarse.

En efecto, en primer lugar, por lo que se refiere a la alegación del Consejo y de la Comisión según la cual el requisito del consentimiento no puede aplicarse de la misma manera a un Estado y a un territorio no autónomo, se ha hecho constar en el anterior apartado 317 que los principios codificados en la Convención de Viena pueden aplicarse a otros sujetos de Derecho internacional distintos de los Estados y que, en cualquier caso, en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia no señaló una diferencia de contenido entre la calificación del pueblo del Sáhara Occidental de «tercero», en el sentido del principio de efecto relativo de los tratados, y la calificación de un Estado de «tercero», en el sentido del artículo 34 de la Convención de Viena.

En segundo lugar, en lo que atañe al principio invocado por la Comisión, consagrado en el artículo 36, apartado 1, segunda frase, de la Convención de Viena, y según el cual el consentimiento de un tercero a un acuerdo se presume cuando dicho acuerdo da origen a beneficios o derechos para él, es preciso recordar que, por los motivos expuestos en los anteriores apartados 319 a 322, en el apartado 323 se ha declarado que dicho principio no era aplicable.

En tercer lugar, en lo tocante a la alegación del Consejo y de la Comisión relativa a la dificultad de identificar a los miembros del pueblo del Sáhara Occidental, procede declarar, al igual que el demandante, que dicha dificultad no puede, por sí sola, constituir un obstáculo para que ese pueblo pueda manifestar su consentimiento al Acuerdo controvertido. En efecto, por una parte, ni de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ni de los diferentes principios de Derecho internacional interpretados en dicha sentencia se desprende que el consentimiento de ese pueblo tuviera que obtenerse necesariamente a través de una consulta directa de sus miembros. Por lo demás, el propio demandante tampoco sostiene tal tesis y aduce, por el contrario, en la réplica, que las instituciones no tienen ninguna competencia para efectuar este tipo de consulta. Por otra parte, como señala acertadamente el demandante, el derecho a la autodeterminación es un derecho colectivo y los órganos de la ONU han reconocido a dicho pueblo tal derecho y, por lo tanto, su existencia, con independencia de las individualidades que lo componen y de su número. Por lo demás, del apartado 106 de dicha sentencia se deduce que el Tribunal de Justicia consideró implícitamente a dicho pueblo como un sujeto de derecho autónomo capaz de manifestar su consentimiento a un acuerdo internacional con independencia de la identificación de sus miembros.

En cuarto lugar, en cuanto a la necesidad de no injerirse en el «conflicto de legitimidad» entre el demandante y el Reino de Marruecos relativo al Sáhara Occidental, invocada por el Consejo y por la Comisión, basta con señalar que tal alegación es difícilmente conciliable con el hecho de que, como recuerda el propio Consejo, en el considerando 10 de la Decisión impugnada precisó explícitamente que el tenor del Acuerdo controvertido no permitía considerar que se reconociera la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental. En efecto, puesto que la Unión no puede reconocer, con arreglo al Derecho internacional y a la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia del mismo, las reivindicaciones del Reino de Marruecos sobre ese territorio, las instituciones no pueden invocar el riesgo de injerencia en la controversia entre el demandante y ese tercer país relativa a estas reivindicaciones para abstenerse de adoptar las actuaciones adecuadas a fin de obtener el consentimiento del pueblo de dicho territorio.

En quinto lugar, independientemente de si el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental tan solo puede expresarse a través del demandante, el hecho alegado, en particular por el Consejo, de que el Sáhara Occidental es, en este momento, un territorio no autónomo y que, por lo tanto, no posee la capacidad para manifestar su consentimiento de la misma forma que un Estado independiente no es determinante.

Por una parte, esta alegación descansa, en definitiva, en la premisa errónea mencionada en el anterior apartado 295 de que el pueblo del Sáhara Occidental no disfruta actualmente del derecho a la autodeterminación dado que, en este momento, el proceso relativo al estatuto definitivo de dicho territorio no ha llegado a término y dicho pueblo no está en condiciones de ejercer plenamente tal derecho. Pues bien, como se ha declarado en el mismo apartado, esta premisa no es compatible con las constataciones efectuadas por el Tribunal de Justicia en atención al reconocimiento por parte de los órganos de la ONU del derecho a la autodeterminación de que es titular dicho pueblo.

Por otra parte, la circunstancia alegada de que los pueblos de los territorios no autónomos, como el del Sáhara Occidental, no están necesariamente en condiciones de celebrar un tratado con vistas a la concesión de preferencias comerciales o de ejercer las competencias que implica tal tratado no significa que no estén en condiciones de manifestar válidamente su consentimiento a dicho tratado, en su condición de terceros en él. En

particular, del principio de efecto relativo de los tratados, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, no se deduce que el consentimiento de dicho tercero deba obtenerse necesariamente mediante un tratado.

En sexto lugar, el hecho de que las instituciones consideren al Reino de Marruecos la «Potencia administradora *de facto*» en el Sáhara Occidental no parece una circunstancia que permita excluir la necesidad de que el pueblo de dicho territorio manifieste su consentimiento al Acuerdo controvertido. A este respecto, basta con recordar que, en el apartado 72 de la sentencia *Western Sahara Campaign UK*, el Tribunal de Justicia hizo constar que el Reino de Marruecos había negado categóricamente ser, en particular, potencia administradora del territorio del Sáhara Occidental.

Pues bien, no parece que la posición del Reino de Marruecos haya cambiado, dado que, como recuerda la Comader, ese tercer Estado sigue considerando que «la región del Sáhara es una parte integrante del territorio nacional sobre la cual ejerce la plenitud de sus atributos de soberanía como en el resto del territorio nacional». Esta posición, que se recuerda, por lo demás, en el párrafo tercero del Acuerdo controvertido, es irreconciliable con la condición de Potencia administradora, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, condición que implica, como pone de relieve la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea de la ONU (véase el anterior apartado 5) y como ha subrayado el demandante, que un territorio no autónomo tenga una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra. En cualquier caso, aun si se admitiera que el Reino de Marruecos desempeña el papel de Potencia administradora «*de facto*» del Sáhara Occidental, tal circunstancia no bastaría para considerar innecesario el consentimiento del pueblo de este último al Acuerdo controvertido, habida cuenta de su derecho a la autodeterminación y de la aplicación del principio de efecto relativo de los tratados.

En séptimo lugar, es preciso recordar que, como se ha observado en el marco del examen de la legitimación del demandante, su participación en el proceso de autodeterminación no significa que no pueda representar a ese pueblo en el marco de un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos, y de los autos no se desprende que los órganos de la ONU hayan reconocido a otras organizaciones distintas de él la facultad de representación de dicho pueblo (véanse los anteriores apartados 207 y 208). En consecuencia, no era imposible obtener el consentimiento de este último a través del demandante. La alegación del Consejo y de la Comisión según la cual esta hipótesis confiere un «derecho de veto» a esa organización sobre la aplicación al citado territorio del Acuerdo controvertido no puede sino desestimarse. En efecto, basta con recordar, a este respecto, que, como se ha declarado en el anterior apartado 349, no incumbía al Consejo decidir si podía obviarse el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental para celebrar el Acuerdo controvertido. En consecuencia, la circunstancia alegada de que la competencia del demandante para manifestar dicho consentimiento le confiere un «derecho de veto» no puede justificar tal decisión.

De ello se sigue que los elementos relativos a la situación particular del Sáhara Occidental invocados por el Consejo y por la Comisión no excluyen la posibilidad de que el pueblo del Sáhara Occidental manifieste su consentimiento al Acuerdo, en su condición de tercero en él.

En tercer lugar, como se ha señalado en el anterior apartado 339, las consultas realizadas por la Comisión y por el SEAE solo tenían por objeto obtener la opinión de las «poblaciones afectadas» a propósito del Acuerdo controvertido y no el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental al mismo. En consecuencia, como sostiene fundamentalmente el demandante, estas consultas no pueden considerarse conformes con los requisitos deducidos por el Tribunal de Justicia del principio de efecto relativo de los tratados, aplicable a dicho pueblo en virtud de su derecho a la autodeterminación.

La alegación del Consejo, de la República Francesa, de la Comisión y de la Comader según la cual las consultas en cuestión respetan los principios pertinentes del Derecho internacional no desvirtúa esta conclusión.

A este respecto, por una parte, el Consejo sostiene que la consulta realizada por la Unión es conforme con los principios pertinentes del Derecho internacional, puesto que se llevó a cabo ante órganos representativos y con la finalidad de obtener un consentimiento. El Consejo deduce, en particular, estos criterios del Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en Ginebra el 27 de junio de 1989, y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007. Así, afirma que la consulta en cuestión tuvo como objetivo garantizar la participación más amplia posible de los órganos y de las organizaciones representativos de las poblaciones afectadas. En este marco, el Reino de Marruecos consultó, en particular, a los representantes electos regionales, designados por sufragio universal directo en 2015 y de los cuales un número significativo procede de las tribus locales. Señala que la Comisión y el SEAE consultaron a un amplio conjunto de organizaciones locales políticas y sociopolíticas y de representantes de la sociedad civil, así como al demandante.

Por otra parte, según el Consejo, apoyado por la República Francesa y por la Comisión, las instituciones se basaron en un criterio objetivo, a saber, el del carácter benéfico o no de las preferencias arancelarias resultantes del Acuerdo de Asociación para las poblaciones del Sáhara Occidental, criterio que, en su opinión, es conforme con los principios que pueden extraerse del escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la ONU.

En cuanto a la alegación del Consejo mencionada en el anterior apartado 368, basta con señalar que, como aduce fundamentalmente el demandante, los criterios que aquel colige de dicho Convenio y de dicha Declaración, a saber, que toda consulta debe llevarse a cabo ante los órganos representativos de las poblaciones

afectadas y debe tener como finalidad obtener su consentimiento, no se corresponden con los requisitos deducidos por el Tribunal de Justicia del principio de efecto relativo de los tratados en relación con el principio de autodeterminación.

En efecto, por una parte, procede señalar, antes de nada, que, como ya se ha indicado en reiteradas ocasiones, el Consejo no confiere al concepto de consentimiento los efectos jurídicos que se atribuyen, en principio, en Derecho internacional, a dicho concepto, puesto que esa institución no se refiere en el presente asunto al consentimiento de un sujeto tercero en el Acuerdo controvertido, en el sentido del apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, sino a la opinión mayoritariamente favorable de las poblaciones locales (véanse los anteriores apartados 336 a 340).

Por lo demás, como subraya el demandante, en el informe de 11 de junio de 2018 la Comisión no se refiere al concepto de consentimiento, sino que se limita a indicar en sus conclusiones que «la mayoría de las poblaciones que viven actualmente en el Sáhara Occidental están a favor de la ampliación de las preferencias arancelarias a los productos del Sáhara Occidental en el marco del Acuerdo [de Asociación]». Asimismo, esa institución afirma que «la campaña de sensibilización y consulta llevada a cabo por las autoridades en el marco institucional marroquí» reveló que «también estaban de acuerdo con dicha ampliación» «los representantes electos de los órganos nacionales, regionales y locales del Sáhara Occidental» y que «la gran mayoría de organizaciones socioeconómicas que operan en el seno de la sociedad civil comparten esta misma opinión».

Por otra parte, como se ha expuesto en el anterior apartado 337 y como alega el demandante en varias ocasiones en apoyo de su recurso, en particular en el marco de la presente parte, el concepto de «poblaciones afectadas», al que se refieren las instituciones, no coincide con el de «pueblo del Sáhara Occidental», cuyo contenido implica el derecho a la autodeterminación. En consecuencia, las instituciones no pueden sostener que ambos conceptos son equivalentes para demostrar que han cumplido los requisitos derivados del respeto de este derecho.

En particular, no consta que, aparte del demandante, las partes consultadas por la Comisión puedan considerarse «órganos representativos» del pueblo del Sáhara Occidental.

En primer lugar, en lo que atañe a la consulta de los representantes electos locales por parte del Reino de Marruecos, procede señalar que, como indica la Comisión, estas autoridades locales y regionales fueron designadas de conformidad con el ordenamiento constitucional marroquí y que, como subraya el demandante, en esencia, el ejercicio de sus competencias se basa en las reivindicaciones de soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental. En consecuencia, las instituciones no pueden considerar, en cualquier caso, que las consultas a estas autoridades efectuadas por ese Estado, parte en el Acuerdo controvertido, tenían por objeto obtener el consentimiento de un tercero en dicho Acuerdo, sino, a lo sumo, que tenían por objeto que las entidades locales y los organismos públicos interesados de dicho Estado participasen en su celebración.

El hecho, alegado por el Consejo, de que estos representantes electos son «de origen saharauí» es irrelevante a este respecto, tanto más cuanto que, como precisó la Comisión en el informe de 11 de junio de 2018 y como señala el demandante, el Reino de Marruecos no distingue en función de la etnia o la comunidad a la que pertenecen las poblaciones que se encuentran en la parte del Sáhara Occidental que controla.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la consulta efectuada por la Comisión y por el SEAE de las diferentes organizaciones no gubernamentales y de los operadores económicos mencionados en el informe de 11 de junio de 2018, la Comisión, tras preguntarle sobre este punto el Tribunal General en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, indicó que, para seleccionar a tales entidades, el SEAE y ella se basaron fundamentalmente en tres criterios. Estos criterios son, primero, la presencia efectiva de la entidad o la realización de actividades de forma regular en el Sáhara Occidental; segundo, el tipo de actividad realizada (actividades socioeconómicas y derechos humanos), y tercero, la importancia o la pertinencia de la actividad realizada en beneficio de la población del Sáhara Occidental y su reconocimiento en su sector de actividad en el Sáhara Occidental o a escala internacional. Esa institución añade, en su respuesta escrita, que la mayoría de los interlocutores consultados había declarado ser de origen saharauí.

A este respecto, por una parte, cabe señalar que no puede considerarse que estos criterios de selección tengan por objeto seleccionar «órganos representativos» del pueblo del Sáhara Occidental, sino, a lo sumo, una muestra de entidades que realizan actividades en dicho territorio, ya sea en el ámbito socioeconómico o en el de los derechos fundamentales, que pueden resultar beneficiosas para la población local. La indicación de la Comisión según la cual la mayoría de los interlocutores consultados había declarado ser de «origen saharauí» es irrelevante a este respecto. En efecto, de las explicaciones facilitadas por esta institución se desprende que dicho origen no constituyó un criterio de selección de tales entidades y que, en cualquier caso, esos interlocutores no se expresaron como miembros de dicho pueblo, sino como representantes de las entidades consultadas.

Por otra parte, procede señalar que tales entidades y organismos son, a lo sumo, representativos de distintos intereses socioeconómicos específicos de la sociedad civil, pero que ni del informe de 11 de junio de 2018 ni de los escritos del Consejo y de la Comisión se desprende que se consideren a sí mismos, o deban considerarse, órganos representativos del pueblo del Sáhara Occidental facultados para manifestar el consentimiento de este pueblo. En cualquier caso, incluso si se admitiera que los criterios mencionados en el apartado 368 son aplicables, de los autos tampoco se desprende que se consideren a sí mismos o deban considerarse «órganos representativos» de las «poblaciones afectadas».

Además, es preciso añadir que el demandante niega la representatividad de las entidades y de los organismos consultados por la Comisión y por el SEAE alegando, por una parte, que la gran mayoría de las organizaciones



que la Comisión indica haber consultado en el informe de 11 de junio de 2018 no participaron en realidad en dicha consulta (94 de las 112 organizaciones mencionadas en el anexo del informe) y que respalda, a este respecto, su afirmación con datos precisos y concretos. Por otra parte, el demandante afirma que las únicas entidades que fueron consultadas por la Comisión son, en su gran mayoría, o bien operadores marroquíes o bien organizaciones favorables a los intereses del Reino de Marruecos. El Consejo y la Comisión no rebaten la primera de estas afirmaciones, y las precisiones aportadas por la Comisión por lo que se refiere a las entidades realmente consultadas parecen confirmar la segunda afirmación.

En tercer lugar, el demandante, por su parte, afirma que el encuentro que tuvo lugar el 5 de febrero de 2018, en Bruselas, entre su representante y el del SEAE no formaba parte, como tal, de las consultas mencionadas en el anterior apartado 377. En efecto, el demandante rebate el principio mismo de estas consultas, para cuya celebración, en su opinión, ni la Comisión ni el SEAE eran competentes, y precisa que dicho encuentro fue organizado a petición suya y con el único objetivo de reanudar el diálogo con la Comisión. Por su parte, la Comisión indica, en el informe de 11 de junio de 2018, que se mantuvieron «debates de carácter técnico» con el demandante «en su condición de interlocutor de las Naciones Unidas y parte en el proceso de paz de las Naciones Unidas».

Dicho esto, en la medida en que la opinión del demandante por lo que se refiere al Acuerdo controvertido fue no obstante tenida en cuenta en el informe de 11 de junio de 2018 del mismo modo que la del resto de entidades mencionadas en dicho informe, es preciso señalar, en cualquier caso, que la Comisión no consideró que el demandante fuera un órgano representativo del pueblo del Sáhara Occidental facultado para manifestar su consentimiento, sino, a lo sumo, una de las numerosas «partes interesadas» en el sentido del artículo 11 TUE, apartado 3, a las que debía consultar con arreglo a esta disposición.

Por lo tanto, no puede considerarse que las consultas a que se refiere el informe de 11 de junio de 2018 se efectuaran ante «órganos representativos» del pueblo del Sáhara Occidental, sino, a lo sumo, como pone de relieve el demandante, en esencia, ante «partes interesadas» que las instituciones podían, en cualquier caso, incluir en la celebración del Acuerdo controvertido, con arreglo a los Tratados, con independencia de las «apreciaciones relativas al consentimiento» del Tribunal de Justicia mencionadas en el considerando 10 de la Decisión impugnada.

Por lo tanto, de los anteriores apartados 371 a 383 se desprende que no cabe considerar que las consultas realizadas a petición del Consejo por la Comisión y por el SEAE permitieran obtener el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental al Acuerdo controvertido con arreglo al principio de efecto relativo de los tratados, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia.

Pasando ahora a la interpretación del Derecho internacional defendida por el Consejo sobre la base del escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la ONU, apoyado, a este respecto, por la Comisión y por la República Francesa (véase el anterior apartado 369), en primer lugar, es preciso señalar que, como ya se ha recordado en el anterior apartado 111, la Unión constituye un sistema jurídico autónomo. De ello se desprende que las instituciones no pueden sustraerse de la obligación de atenerse a la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia de las normas de Derecho internacional aplicables a un acuerdo relativo a un territorio no autónomo sustituyendo esa interpretación por criterios diferentes extraídos de un escrito del Asesor Jurídico de la ONU dirigido al Consejo de Seguridad, que carecen, además, de carácter vinculante.

Por lo demás, los dictámenes del Asesor Jurídico de la ONU se elevan a los órganos de esta en el marco de las funciones que incumben a la Secretaría de esa organización internacional en virtud del artículo 98 de la Carta de las Naciones Unidas. Su alcance no es, por lo tanto, equivalente al de las opiniones consultivas emitidas con arreglo al artículo 96 de la Carta por la CIJ, órgano judicial principal de las Naciones Unidas de conformidad con el artículo 92 de dicha Carta, cuyas opiniones determinan el Derecho aplicable a la cuestión planteada (véase, en este sentido, el la opinión consultiva de 25 de febrero de 2019, Consecuencias jurídicas de la separación del archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965, CIJ, Rec. 2019, p. 95, apartado 137).

En segundo lugar, procede poner de relieve que, como se ha recordado en el anterior apartado 312, el escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la ONU no versaba sobre la cuestión del consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental a un acuerdo internacional aplicable a ese territorio, sino sobre la cuestión de la legalidad de los contratos de Derecho privado celebrados entre organismos públicos marroquíes y empresas petroleras para actividades de prospección y evaluación de recursos petrolíferos frente a las costas del Sáhara Occidental.

En tercer lugar, ha de subrayarse que, en su escrito de 29 de enero de 2002, el Asesor Jurídico de la ONU examinó la cuestión planteada por el Consejo de Seguridad sobre la base de analogías con la cuestión de si, más en general, las actividades de una Potencia administradora, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, realizadas en el ámbito de los recursos minerales de un territorio no autónomo son ilegales en sí o solo en determinadas circunstancias. Pues bien, como ya se ha expuesto en los anteriores apartados 362 y 363, el Reino de Marruecos no pretende que se le considere una Potencia administradora del Sáhara Occidental, ni puede ser considerado como tal, habida cuenta de su posición en cuanto al estatuto de dicho territorio, posición que se refleja, por lo demás, en el preámbulo del Acuerdo controvertido.

En cuarto lugar, de la parte relativa a las «Conclusiones» del escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la ONU se colige que este considera que la explotación de los recursos naturales de los territorios no autónomos viola los principios de Derecho internacional aplicables a estos territorios cuando dicha explotación se lleve a cabo sin atender a los intereses y a la voluntad de los pueblos de dichos territorios no autónomos. Así, aun suponiendo que tales conclusiones puedan extrapolarse, por analogía, a la ampliación de las

preferencias comerciales concedidas por la Unión en el marco del Acuerdo de Asociación, es obligado constatar que no respaldan la tesis del Consejo, de la Comisión y de la República Francesa según la cual las instituciones actuaron de conformidad con los principios de Derecho internacional aplicables. En efecto, de tales conclusiones se desprende expresamente que las actividades de prospección y de explotación realizadas en el Sáhara Occidental no solo deben ser conformes con los intereses del pueblo de dicho territorio, sino también con su voluntad, y que, de no ser así, violan tales principios.

En consecuencia, el Consejo y la Comisión no podían, en cualquier caso, basarse en el escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la ONU para considerar que el Acuerdo controvertido era conforme con los principios de Derecho internacional aplicables a los territorios no autónomos, puesto que podía considerarse beneficioso para el desarrollo económico del Sáhara Occidental, con independencia de la cuestión de si se había manifestado el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental. Así, el demandante sostiene fundadamente que las instituciones no podían sustituir el requisito de la manifestación de dicho consentimiento, a que se refiere el Tribunal de Justicia en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, por el criterio de los beneficios del Acuerdo controvertido para las poblaciones afectadas.

Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo no tuvo suficientemente en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a la situación del Sáhara Occidental y consideró erróneamente que disponía de un margen de apreciación para decidir si procedía atenerse al requisito según el cual el pueblo de ese territorio debía manifestar su consentimiento a la aplicación del Acuerdo controvertido a dicho territorio, en su condición de tercero en dicho Acuerdo, con arreglo a la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia del principio de efecto relativo de los tratados en relación con el principio de autodeterminación. En particular, en primer lugar, el Consejo y la Comisión consideraron equívocamente que la situación actual de dicho territorio no permitía cerciorarse de la existencia de ese consentimiento y, en particular, a través del demandante. En segundo lugar, al considerar que las consultas realizadas por la Comisión y por el SEAE, las cuales no tenían como objeto obtener tal consentimiento ni como propósito dirigirse a los «órganos representativos» de dicho pueblo, habían permitido atenerse al principio de efecto relativo de los tratados tal como había sido interpretado por el Tribunal de Justicia en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, el Consejo erró tanto sobre el alcance de estas consultas como sobre el de la exigencia mencionada en dicho apartado. En tercer lugar, el Consejo consideró erróneamente que podía basarse en el escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la ONU para sustituir esa exigencia por los criterios supuestamente establecidos en dicho escrito. De lo anterior se sigue que la presente parte del tercer motivo está fundada y puede implicar la anulación de la Decisión impugnada.

Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que, sin que sea necesario examinar la segunda parte del tercer motivo ni los demás motivos de la demanda, procede anular la Decisión impugnada.

### **C. Sobre el mantenimiento de los efectos en el tiempo de la Decisión impugnada**

A tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal General podrá indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que por razones de seguridad jurídica cabe mantener los efectos de un acto impugnado, en particular la decisión de celebración de un acuerdo internacional, cuando los efectos inmediatos de la anulación de dicho acto entrañen graves consecuencias negativas [véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 60 y jurisprudencia citada, y de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán), C-244/17, EU:C:2018:662, apartado 51].

En el presente asunto, es preciso poner de relieve que la anulación con efectos inmediatos de la Decisión impugnada puede entrañar graves consecuencias para la acción exterior de la Unión y hacer que peligre la seguridad jurídica de los compromisos internacionales a los que ha prestado su consentimiento y que vinculan a las instituciones y a los Estados miembros.

En estas circunstancias, procede aplicar de oficio el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, para mantener los efectos de la Decisión impugnada durante un período que no podrá exceder el plazo contemplado en el artículo 56, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, de interponerse recurso de casación dentro de dicho plazo, hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia sobre dicho recurso de casación.

### **Costas**

A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

Al haber sido desestimadas las pretensiones del Consejo, procede condenarlo en costas, de conformidad con las pretensiones del demandante.

De conformidad con el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la República Francesa y la Comisión cargarán con sus propias costas.

Conforme al artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados 1 y 2 de dicho artículo cargue con sus propias costas.

En el presente asunto, procede resolver que la Comader cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

decide:

**Anular la Decisión (UE) 2019/217 del Consejo, de 28 de enero de 2019, relativa a la celebración del**

**Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 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.**

**Mantener los efectos de la Decisión 2019/217 durante un período que no puede exceder el plazo contemplado en el artículo 56, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, de interponerse recurso de casación dentro de dicho plazo, hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia sobre dicho recurso de casación.**

**El Consejo de la Unión Europea cargará, además de con sus propias costas, con las del Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario).**

**La República Francesa, la Comisión Europea y la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) cargarán con sus propias costas.**

Costeira Gratsias Kancheva

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de septiembre de 2021.

Firmas

Índice

---

\* Lengua de procedimiento: francés.