Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 4 de octubre de 2024*

«Recurso de casación — Acción exterior — Acuerdos internacionales — 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 sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 de ese Acuerdo — Acto de celebración — Alegaciones relativas a violaciones del Derecho internacional debidas a la aplicabilidad del segundo Acuerdo al territorio del Sáhara Occidental — Recurso de anulación — Admisibilidad — Capacidad procesal — Legitimación activa — Requisito conforme al cual, en determinados casos, la medida controvertida debe afectar directa e individualmente al demandante — Principio del efecto relativo de los tratados — Principio de autodeterminación — Territorios no autónomos — Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas — Facultad de apreciación del Consejo de la Unión Europea — Derecho consuetudinario internacional — Principios generales del Derecho de la Unión — Consentimiento del pueblo de un territorio no autónomo titular del derecho a la autodeterminación como tercero en un acuerdo internacional»

En los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P,

que tienen por objeto dos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 14 y el 16 de diciembre de 2021, respectivamente,

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. A. Bouquet y F. Castillo de la Torre y por las Sras. F. Clotuche-Duvieusart y B. Eggers, en calidad de agentes, posteriormente por los Sres. A. Bouquet y D. Calleja Crespo y por las Sras. F. Clotuche-Duvieusart y B. Eggers, en calidad de agentes,

parte recurrente en el asunto C-779/21 P,

apoyada por

Reino de España, representado por el Sr. L. Aguilera Ruiz y la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en casación,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

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

* Lengua de procedimiento: francés.

parte demandante en primera instancia,

Consejo de la Unión Europea,

parte demandada en primera instancia,

República Francesa, representada inicialmente por el Sr. J.-L. Carré, la Sra. A.-L. Desjonquères y el Sr. T. Stéhelin, en calidad de agentes, posteriormente por los Sres. G. Bain, B. Herbaut y T. Stéhelin y por la Sra. B. Travard, en calidad de agentes,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), representada por el Sr. N. Angelet, la Sra. G. Forwood y el Sr. A. Hublet, avocats, y el Sr. N. Forwood, BL,

partes coadyuvantes en primera instancia,

y

Consejo de la Unión Europea, representado inicialmente por los Sres. F. Naert y V. Piessevaux, en calidad de agentes, posteriormente por el Sr. F. Naert, la Sra. A. Nowak-Salles y el Sr. V. Piessevaux, en calidad de agentes,

parte recurrente en el asunto C-799/21 P,

apoyado por

Reino de Bélgica, representado inicialmente por el Sr. J.-C. Halleux y las Sras. C. Pochet y M. Van Regemorter, en calidad de agentes, posteriormente por las Sras. C. Pochet y M. Van Regemorter, en calidad de agentes,

Reino de España, representado por el Sr. L. Aguilera Ruiz y la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agentes,

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes,

República Portuguesa, representada por las Sras. P. Barros da Costa y A. Pimenta, en calidad de agentes,

República Eslovaca, representada inicialmente por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente, posteriormente por la Sra. S. Ondrášiková, en calidad de agente,

partes coadyuvantes en casación,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

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

parte demandante en primera instancia,

República Francesa, representada inicialmente por el Sr. J.-L. Carré, la Sra. A.-L. Desjonquères y el Sr. T. Stéhelin, en calidad de agentes, posteriormente por los Sres. G. Bain, B. Herbaut y T. Stéhelin y por la Sra. B. Travard, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. A. Bouquet y F. Castillo de la Torre y por las Sras. F. Clotuche-Duvieusart y B. Eggers, en calidad de agentes, posteriormente por los Sres. A. Bouquet y D. Calleja Crespo y por las Sras. F. Clotuche-Duvieusart y B. Eggers, en calidad de agentes,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), representada por el Sr. N. Angelet, la Sra. G. Forwood, y el Sr. A. Hublet, avocats, y el Sr. N. Forwood, BL,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, los Sres. A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan y Z. Csehi y la Sra. O. Spineanu-Matei, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin y N. Jääskinen (Ponente), la Sra. M. L. Arastey Sahún y el Sr. M. Gavalec, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista los días 23 y 24 de octubre de 2023;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 21 de marzo de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante sus recursos de casación respectivos, la Comisión Europea (asunto C-779/21 P) y el Consejo de la Unión Europea (asunto C-799/21 P) solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2021:639), por la que este anuló 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;en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

2 En el asunto C-799/21 P, el Consejo solicita también, con carácter subsidiario, que se mantengan los efectos de la Decisión controvertida durante un período de doce meses a partir de la fecha en que se dicte la sentencia del Tribunal de Justicia.

Marco jurídico

Derecho internacional

Carta de las Naciones Unidas

3 El artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 (en lo sucesivo, «Carta de las Naciones Unidas»), establece:

«Los propósitos de las Naciones Unidas son:

[…]

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

[…]».

4 El capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas, titulado «Declaración relativa a territorios no autónomos», comprende el artículo 73 de dicha Carta, que dispone:

«Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios […]

[…]».

Convención de Viena

5 A tenor del último párrafo del preámbulo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331; en lo sucesivo, «Convención de Viena»), las partes de dicha Convención «afirm[an] que las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la [mencionada] Convención».

6 El artículo 3 de la referida Convención, titulado «Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la presente Convención», establece:

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

[…]

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

[…]».

7 El artículo 29 de la Convención de Viena, titulado «Ámbito territorial de los tratados», dispone:

«Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.»

8 El artículo 34 de la misma Convención, titulado «Norma general concerniente a terceros Estados», establece:

«Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento.»

9 El artículo 35 de dicha Convención, titulado «Tratados en que se prevén obligaciones para terceros Estados», 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.»

10 Con arreglo al artículo 36 de la referida Convención, titulado «Tratados en que se prevén derechos para terceros Estados»:

«1. 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.

2. Un Estado que ejerza un derecho con arreglo al párrafo 1 deberá cumplir las condiciones que para su ejercicio estén prescritas en el tratado o se establezcan conforme a este.»

Acuerdo de Asociación

11 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»).

12 El artículo 1, apartados 1 y 2, del Acuerdo de Asociación establece:

«1. Se crea una asociación entre la Comunidad [Europea y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero] y sus Estados miembros, por una parte, y Marruecos, por otra.

2. 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.»

13 El artículo 16 de dicho Acuerdo establece:

«La Comunidad [Europea y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero] y Marruecos aplicarán progresivamente una mayor liberalización de sus intercambios recíprocos de productos agrícolas y pesqueros.»

14 El artículo 94 del referido Acuerdo 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.»

Antecedentes del litigio

15 A efectos del presente procedimiento, los antecedentes del litigio, tal y como se recogen en los apartados 1 a 53 de la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.

Contexto internacional

16 El Sáhara Occidental es un territorio situado en el noroeste del continente africano, que fue colonizado por el Reino de España a finales del siglo XIX antes de convertirse en una provincia española. En 1963, fue inscrito por la Organización de las Naciones Unidas 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 de las Naciones Unidas]», como territorio no autónomo administrado por el Reino de España, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Sigue figurando en la lista de los territorios no autónomos establecida por el secretario general de las Naciones Unidas sobre la base de la información transmitida de conformidad con el artículo 73, letra e), de dicha Carta.

17 El 20 de diciembre de 1966, durante su 1 500.ª sesión plenaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas 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 [de las Naciones Unidas]», 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 las Naciones Unidas con miras a permitir a la población autóctona del Territorio que ejerza sin trabas su derecho a la libre determinación».

18 El 24 de octubre de 1970, durante su 1 883.ª sesión plenaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas 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».

19 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 saharaui sobre la totalidad del territorio de la República Árabe Saharaui Democrática».

20 El 20 de agosto de 1974, el Reino de España remitió al secretario general de las Naciones Unidas una carta en la que anunciaba su decisión de organizar, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, un referéndum dirigido a permitir al pueblo del Sáhara Occidental ejercer su derecho a la autodeterminación.

21 El 16 de octubre de 1975, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su condición de órgano judicial principal de las Naciones Unidas y a raíz de una solicitud presentada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco de sus trabajos relativos a la descolonización del Sáhara Occidental, emitió una opinión consultiva, «Sáhara Occidental» (CIJ Recopilación 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 [CIJ] 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 [CIJ], y el territorio del Sáhara Occidental. En cambio, la [CIJ] 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 [CIJ] no comprobó que existieran vínculos jurídicos capaces de modificar la aplicación de la Resolución 1514 (XV) [de la Asamblea General de las Naciones Unidas] 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. […]»

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

«La [CIJ] 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.»

23 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.

24 El 6 de noviembre de 1975, durante su 1 854.ª sesión, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 380 (1975) sobre el Sáhara Occidental, en la que «deplor[ó] la realización de la marcha» anunciada «e inst[ó] [al Reino de] Marruecos a que retir[ase] inmediatamente del territorio del Sáhara Occidental a todos los participantes en [dicha] marcha».

25 El 26 de febrero de 1976, el Reino de España informó al secretario general de las Naciones Unidas 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.

26 Entre tanto estalló un conflicto armado en la región entre el Reino de Marruecos, la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario. En este contexto, una parte de la población del Sáhara Occidental, mayoritariamente miembros del pueblo saharaui, huyó de este territorio y encontró refugio en campos situados en el territorio argelino, cerca de la frontera con el Sáhara Occidental.

27 Tras el fin de la presencia del Reino de España en el Sáhara Occidental, el Frente Polisario anunció la instauración de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Ni la Unión Europea ni ninguno de sus Estados miembros reconocen, a día de hoy, a la RASD.

28 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. Tras la celebración de este acuerdo, el Reino de Marruecos tomó el control del territorio evacuado por las fuerzas mauritanas.

29 El 21 de noviembre de 1979, durante su 75.ª sesión plenaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas 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 las Naciones Unidas […] 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 las Naciones Unidas». Tras esta resolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante su 56.ª sesión plenaria, adoptó, el 11 de noviembre de 1980, la Resolución 35/19. En el párrafo 10 de dicha Resolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas «pid[ió] encarecidamente […] 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».

30 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 las Naciones Unidas, que preveían concretamente la declaración de un alto el fuego y la organización de un referéndum de libre determinación bajo el control de las Naciones Unidas. Sin embargo, no se alcanzó ninguna solución política y las hostilidades volvieron a reiniciarse en 2020.

31 En particular, para supervisar el alto el fuego y ayudar a organizar el mencionado referéndum, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció, en el mes de abril de 1991, la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (Minurso), cuyo mandato se prorroga cada año y que aún hoy existe. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reiteran periódicamente que cualquier solución política debe prever «la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de disposiciones conformes a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas» [véase, más recientemente, la Resolución 2703 (2023) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 30 de octubre de 2023, párrafo 4].

32 A día de hoy, aún no se ha celebrado tal referéndum y el Reino de Marruecos controla la mayor parte del territorio del Sáhara Occidental, que un muro de arena construido y vigilado por su ejército separa del resto de dicho territorio, controlado por el Frente Polisario.

El Acuerdo de Asociación, el Acuerdo de Liberalización y sus consecuencias jurídicas

33 Tras la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación el 1 de marzo de 2000, se celebraron y modificaron varios protocolos a dicho Acuerdo. Así, el 13 de diciembre de 2010, se firmó en Bruselas 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»). Dicho Acuerdo fue aprobado en nombre de la Unión mediante la Decisión 2012/497/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2012 (DO 2012, L 241, p. 2).

34 El 19 de noviembre de 2012, el Frente Polisario interpuso un recurso ante el Tribunal General por el que solicitaba la anulación de la mencionada Decisión, alegando, en particular, que el Consejo había incumplido varias de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho internacional, dado que, mediante la referida Decisión, había aprobado la aplicación del Acuerdo de Liberalización al territorio del Sáhara Occidental. Mediante sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), el Tribunal General anuló dicha Decisión, 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 dicha Decisión, todos los elementos del supuesto concreto, dado que no había

comprobado si la explotación de los productos originarios de ese territorio y exportados a la Unión no se hacía en detrimento de la población de dicho territorio y si no implicaba la vulneración de los derechos fundamentales de las personas afectadas.

35 En el marco del recurso de casación interpuesto por el Consejo el 19 de febrero de 2016, el Tribunal de Justicia, mediante sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), anuló la sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), y declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por el Frente Polisario ante el Tribunal General. A este respecto, 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 activa del Frente Polisario, y, más concretamente, la imputación basada en que el Tribunal General había declarado equivocadamente que el Acuerdo de Liberalización se aplicaba al Sáhara Occidental. En particular, 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, y con el derecho a la autodeterminación que de ese principio se deriva para el pueblo del Sáhara Occidental, que es un territorio no autónomo, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, el referido territorio tiene un estatuto separado y distinto en relación con el de cualquier Estado, incluido el 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.

36 Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Justicia también se apoyó, en su sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), en la circunstancia de que debía considerarse que el pueblo del Sáhara Occidental es un «tercero», en el sentido del principio del efecto relativo de los tratados. El Tribunal de Justicia indicó que se requiere el consentimiento de dicho tercero para que la aplicación del Acuerdo de Asociación pueda afectarle en caso de que se incluya el territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación de ese Acuerdo, sin que sea necesario determinar si tal aplicación le perjudicaría o, por el contrario, le beneficiaría. Pues bien, el Tribunal de Justicia observó 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 por lo que respecta al Acuerdo de Asociación.

Acuerdo controvertido y Decisión controvertida

37 A raíz de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), 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 el Protocolo n.º 1, relativo a los regímenes aplicables a la importación en la Unión Europea de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescados y productos de la pesca originarios de Marruecos, y en el Protocolo n.º 4, relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa del Acuerdo de Asociación. 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 en los territorios de que se trata.

38 Después de que la Comisión plasmase el resultado de las consultas y del análisis que había realizado 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, se firmó en Bruselas, el 25 de octubre de 2018, un 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. 4; en lo sucesivo, «Acuerdo controvertido»).

39 Los párrafos tercero a noveno de cada una de las dos notas cuyo canje dio lugar al Acuerdo controvertido están redactados del siguiente modo:

«El presente acuerdo se celebra sin perjuicio de las posiciones respectivas de la [Unión] 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 de las Naciones Unidas] 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 [las Naciones Unidas].

La [Unión] y el Reino de Marruecos acuerdan incluir la declaración común que figura a continuación […] tras el protocolo n.º 4.

“Declaración común relativa a la aplicación de los protocolos n.º 1 y n.º 4 del [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] 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] y del Reino de Marruecos estarán encargadas de garantizar la aplicación del protocolo n.º 4 a dichos productos.”

La [Unión] 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] 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] 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.»

40 El 28 de enero de 2019, el Consejo adoptó la Decisión controvertida.

41 Los considerandos 3 a 10 de la Decisión controvertida tienen el siguiente tenor:

«(3) 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. […]

(4) 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.

(5) Sin embargo, en la sentencia [de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], el Tribunal de Justicia precisó que el Acuerdo de Asociación solo cubría el territorio del Reino de Marruecos y no el Sáhara Occidental, un territorio no autónomo.

(6) 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 [de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], 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] 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.

(7) 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. […]

(8) […] 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 […]

(9) 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. […]

(10) Habida cuenta de las apreciaciones relativas al consentimiento que el Tribunal de Justicia expresó en su sentencia [de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], la Comisión, en colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior [(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. 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.»

42 El artículo 1, párrafo primero, de la Decisión controvertida 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).

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

43 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 27 de abril de 2019, el Frente Polisario interpuso un recurso solicitando la anulación de la Decisión controvertida.

44 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida y declaró que se mantendrían los efectos de esta durante un período que no podía 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 dictase sentencia sobre dicho recurso de casación.

45 En primer lugar, el Tribunal General examinó las dos causas de inadmisión invocadas, con carácter principal, contra dicho recurso por el Consejo, apoyado por la República Francesa, por la Comisión y por la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), basadas, la primera, en la falta de capacidad procesal del Frente Polisario ante los tribunales de la Unión y, la segunda, en su falta de legitimación activa para interponer recurso contra la Decisión controvertida, y las desestimó en los apartados 79 a 114 y 133 a 238 de la sentencia recurrida, respectivamente.

46 En segundo lugar, tras desestimar el primer motivo de anulación invocado por el Frente Polisario en apoyo de sus pretensiones, basado en la falta de competencia del Consejo para adoptar la Decisión controvertida, el Tribunal General examinó, en los apartados 251 a 391 de la sentencia recurrida, el tercer motivo de anulación, basado, en esencia, en el incumplimiento por parte del Consejo de la obligación que le incumbe de atenerse a los requisitos deducidos por el Tribunal de Justicia del principio de autodeterminación y del principio del efecto relativo de los tratados, tal como se precisaron en las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), y de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). En el apartado 391 de la sentencia recurrida, el Tribunal General concluyó que, al adoptar la Decisión controvertida, el Consejo no había tenido suficientemente en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a la situación del Sáhara Occidental y había considerado 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 del efecto relativo de los tratados en relación con el principio de autodeterminación.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

47 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2022, se acordó la acumulación de los asuntos C-779/21 P y C-799/21 P a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

48 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de mayo de 2022, se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la Comisión en el asunto C-779/21 P.

49 Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de mayo de 2022, se admitió la intervención del Reino de España, Hungría, la República Portuguesa y la República Eslovaca en apoyo de las pretensiones del Consejo en el asunto C-799/21 P.

50 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2022, se admitió también la intervención del Reino de Bélgica en apoyo de las pretensiones del Consejo en el asunto C-799/21 P. Sin embargo, dicho Estado miembro no participó posteriormente en la fase escrita del procedimiento.

51 Mediante su recurso de casación, la Comisión (asunto C-779/21 P) solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Desestime el recurso interpuesto en primera instancia por el Frente Polisario o, si el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio no permite que sea juzgado, devuelva el asunto al Tribunal General.

– Condene al Frente Polisario al pago de todas las costas en las dos instancias, incluidas las de la parte recurrente en el recurso de casación.

52 Mediante su recurso de casación, el Consejo (asunto C-799/21 P) solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Resuelva definitivamente las cuestiones que son objeto de su recurso de casación y desestime el recurso interpuesto por el Frente Polisario.

– Condene al Frente Polisario a cargar con las costas correspondientes al presente recurso de casación y al asunto T-279/19.

– Con carácter subsidiario, mantenga los efectos de la Decisión controvertida durante un período de doce meses a partir de la fecha en que recaiga la sentencia del Tribunal de Justicia.

53 El Frente Polisario solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime los recursos de casación.

– Condene a la Comisión al pago de todas las costas del Frente Polisario en el marco del presente asunto.

– Condene al Consejo al pago de todas las costas del Frente Polisario en el marco del presente asunto y ante el Tribunal General en primera instancia.

54 La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Resuelva definitivamente las cuestiones que son objeto de los presentes recursos de casación o, si el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio no permite que sea juzgado, devuelva el asunto al Tribunal General.

– Con carácter subsidiario, por las razones invocadas por el Consejo y la Comisión, mantenga los efectos de la Decisión controvertida durante un período de dieciocho meses a partir de la fecha en que recaiga la sentencia del Tribunal de Justicia.

55 La Comader solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Declare la inadmisibilidad del recurso del Frente Polisario o, cuando menos, lo desestime por infundado.

– Condene en costas al Frente Polisario.

56 El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación de la Comisión en el asunto C-779/21, así como el del Consejo en el asunto C-799/21. El Reino de Bélgica, Hungría, la República Portuguesa y la República Eslovaca solicitan al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación del Consejo.

Sobre los recursos de casación

57 En apoyo de sus recursos de casación, la Comisión, recurrente en el recurso de casación en el asunto C-779/21 P, y el Consejo, recurrente en el recurso de casación en el asunto C-799/21 P, invocan cinco y cuatro motivos, respectivamente. Los tres primeros motivos del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y los dos primeros motivos del recurso de casación en el asunto C-799/21 P se basan en errores de Derecho en los que supuestamente incurrió el Tribunal General por lo que respecta a la admisibilidad del recurso interpuesto ante él por el Frente Polisario, mientras que los motivos cuarto y quinto del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y los motivos tercero y cuarto en el recurso de casación en el asunto C-799/21 P se basan en errores de Derecho en los que supuestamente incurrió el Tribunal General en el marco de su examen de la fundamentación del referido recurso.

Primer motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y primer motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P, basados en la falta de capacidad procesal del Frente Polisario

Alegaciones de las partes

58 Mediante el primer motivo de ambos recursos de casación, el Consejo y la Comisión reprochan al Tribunal General haber incurrido en un error de Derecho al haber reconocido al Frente Polisario, en los apartados 90 a 114 de la sentencia recurrida, capacidad procesal para actuar ante el juez de la Unión.

59 Estas dos instituciones, al igual que la República Francesa y la Comader, sostienen concretamente, en esencia, que el Frente Polisario no tiene personalidad jurídica ni conforme al Derecho internacional ni conforme al Derecho de la Unión. Asimismo, se oponen a que pueda invocarse el principio de tutela judicial efectiva a efectos de reconocer al Frente Polisario la capacidad de interponer un recurso ante el Tribunal General para defender el derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental, ya que ello podría hacer admisible cualquier recurso que se interponga ante el juez de la Unión, en tanto que juez «interno», aunque ese recurso se refiera a una controversia internacional, comprendida en el ámbito del Derecho internacional y planteada por un sujeto de Derecho internacional, que no sea susceptible de ser conocida por un juez internacional. Según el Consejo, el derecho a la tutela judicial efectiva no implica un acceso universal al juez de la Unión que haga abstracción de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

60 Además, según la Comisión, si bien es cierto que, como se indica en los apartados 91 y 92 de la sentencia recurrida, el Frente Polisario participa en una «solución política» de la cuestión del estatuto definitivo del territorio del Sáhara Occidental, la importancia de la Resolución 34/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, citada por el Tribunal General y mencionada en el apartado 29 de la presente sentencia, debe ponerse en perspectiva. A su entender, es verdad que esa Resolución recomienda la participación del Frente Polisario como «representante» del pueblo del Sáhara Occidental en la solución política del conflicto relativo a ese territorio. Sin embargo, a su juicio, al no tener valor vinculante, esa participación es anterior al surgimiento de cierta forma de representatividad local de la población del Sáhara Occidental a través de elecciones por sufragio universal directo. La Comisión señala que la Unión nunca ha reconocido

al Frente Polisario más que como una de las «partes» de un proceso de paz que se desarrolla a nivel de las Naciones Unidas y que la proporción precisa del pueblo del Sáhara Occidental que se considera representada hoy en día por este sigue siendo incierta.

61 El Consejo estima que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al realizar una interpretación extensiva del concepto de «persona jurídica», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, que no tiene en cuenta los límites del papel y de la representatividad del Frente Polisario conforme al Derecho internacional, y al desestimar, en el apartado 103 de la sentencia recurrida, las alegaciones del Consejo a este respecto. Según el Consejo, el Tribunal General consideró erróneamente que la representatividad del Frente Polisario en el marco del proceso de resolución política de la controversia al nivel de las Naciones Unidas justificaba que se otorgara a este la condición de «persona jurídica» para permitirle impugnar la validez de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo que no tiene incidencia en la resolución de esa controversia. A su entender, el papel del Frente Polisario a nivel internacional se limita a su capacidad de participar, como representante del pueblo del Sáhara Occidental, en las negociaciones que se llevan a cabo bajo la égida de las Naciones Unidas en relación con el estatuto definitivo del Sáhara Occidental de conformidad con la Resolución 34/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mencionada en el apartado 29 de la presente sentencia. A juicio del Consejo, el hecho de que las instituciones de la Unión reconozcan la existencia de una controversia que es objeto de negociaciones en el marco de las Naciones Unidas en modo alguno significa que la Unión o sus instituciones reconozcan al Frente Polisario como su interlocutor, siendo así que la Unión no participa en esas negociaciones.

62 El Frente Polisario rebate esta argumentación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

63 Tal como recordó, en esencia, el Tribunal General en los apartados 82 y 83 de la sentencia recurrida, si bien, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 263 TFUE, 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, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido capacidad procesal ante los tribunales de la Unión a entidades con independencia de la cuestión de su constitución como persona jurídica en el Derecho interno.

64 Como observó el Tribunal General en el apartado 84 de la sentencia recurrida, así ha ocurrido, en particular, cuando la entidad en cuestión, por una parte, 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).

65 Así ha ocurrido también, como señaló el Tribunal General en el apartado 85 de la sentencia recurrida, 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).

66 Asimismo, el Tribunal General recordó acertadamente, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el concepto de «persona jurídica», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no puede ser objeto de interpretación restrictiva [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 44].

67 En el caso de autos, procede señalar, como ha hecho la Abogada General en el punto 82 de sus conclusiones, que el Frente Polisario es un movimiento de liberación autoproclamado, que surgió para luchar por un tipo particular de futuro modelo de gobernanza del territorio no autónomo del Sáhara Occidental, a saber, el de la independencia de dicho territorio, actualmente con respecto al Reino de Marruecos, así como el de la creación de un Estado saharaui soberano. Por tanto, este movimiento pretende establecer, en el marco del ejercicio del derecho a la autodeterminación del territorio no autónomo del Sáhara Occidental, un Estado independiente.

68 En la medida en que dicho movimiento pretende precisamente, basándose en el derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental, establecer un ordenamiento jurídico estatal para ese territorio, no puede exigirse, a efectos de reconocerle capacidad procesal ante los tribunales de la Unión, que esté constituido como persona jurídica con arreglo a un ordenamiento jurídico nacional particular.

69 Por otra parte, el Frente Polisario es uno de los interlocutores legítimos en el marco del proceso emprendido, con vistas a la determinación del futuro del Sáhara Occidental, bajo la égida del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al que se hace referencia en el apartado 31 de la presente sentencia, cuyas decisiones vinculan a todos los Estados miembros y a las instituciones de la Unión, aunque ni las Naciones Unidas ni la Unión ni sus Estados miembros hayan atribuido nunca al Frente Polisario la condición de «movimiento de liberación nacional».

70 De ello resulta que el Frente Polisario, que participa también en diversos foros internacionales, en particular africanos, y mantiene relaciones jurídicas bilaterales a nivel internacional, tiene una existencia jurídica suficiente para poder actuar ante los tribunales de la Unión.

71 En cuanto a la cuestión de si esta entidad puede legítimamente representar los intereses del pueblo del Sáhara Occidental, ha de señalarse que tal cuestión atañe a su legitimación activa en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra la Decisión controvertida, y no a su capacidad procesal ante el juez de la Unión.

72 Finalmente, debe observarse que la argumentación relativa a la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica del Frente Polisario en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros o al hecho de que ningún órgano jurisdiccional de un Estado miembro haya reconocido su capacidad procesal es inoperante. En efecto, como señaló el Tribunal General en el apartado 83 de la sentencia recurrida, si bien el concepto de «persona jurídica» que figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, implica, en principio, la existencia de personalidad jurídica, que debe examinarse a la luz del Derecho nacional en virtud del cual se ha constituido la persona

jurídica en cuestión, dicho concepto no coincide necesariamente con los de los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Asimismo, ha de observarse, a este respecto, que el Tribunal de Justicia ha reconocido que un Estado tercero, como Estado dotado de personalidad jurídica internacional, debe considerarse «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto [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].

73 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Tribunal General podía concluir, sin incurrir en error de Derecho, que el Frente Polisario tenía capacidad procesal para actuar ante los tribunales de la Unión, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

74 Por consiguiente, deben desestimarse por infundados el primer motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y el primer motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P.

Motivos segundo y tercero del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P, basados en que la Decisión controvertida no afecta directa e individualmente al Frente Polisario

75 La Comisión, mediante los motivos segundo y tercero del recurso de casación en el asunto C-779/21 P, y el Consejo, mediante las partes primera y segunda del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P, alegan que el Tribunal General consideró erróneamente, en el apartado 224 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y, en el apartado 238 de la misma sentencia, que dicha Decisión le afecta individualmente, a efectos de la misma disposición.

Segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P, basados en que la Decisión controvertida no afecta directamente al Frente Polisario

– *Alegaciones de las partes*

76 El Consejo y la Comisión sostienen que el Tribunal General concluyó erróneamente, en el apartado 224 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario.

77 La Comisión sostiene, en particular, que el Tribunal General infringió el Derecho de la Unión al considerar que determinados efectos de la Decisión y del Acuerdo controvertidos cumplen los requisitos que permiten constatar que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario, cuando, a su entender, el Acuerdo controvertido, cuya aprobación en nombre de la Unión pretendía lograrse mediante dicha Decisión, se limita, por medio de una modificación de las normas de origen, a dar un acceso preferencial en la Unión a determinados productos procedentes del Sáhara Occidental, reconociendo al mismo tiempo el estatuto separado de dicho territorio y sin prejuzgar en modo alguno el resultado del proceso que se desarrolla a nivel de las Naciones Unidas relativo a este territorio no autónomo. Por tanto, esta institución estima que son los importadores, en su caso, los que pueden invocar los «derechos» conferidos por el referido Acuerdo e impugnar las decisiones de aplicación de dicho Acuerdo adoptadas por las autoridades aduaneras ante los tribunales de los Estados miembros, en el supuesto de que se vulneren tales derechos. Pues bien, según la Comisión, los declarantes en aduana deben, por regla

general, estar establecidos en la Unión. A su entender, es cierto que los productores del país tercero objeto del mencionado Acuerdo pueden beneficiarse de una mayor apertura del mercado europeo, pero tal beneficio constituye un efecto «económico» del Acuerdo controvertido. Por consiguiente, a su juicio, los efectos «en el exterior de la Unión» no son de naturaleza jurídica y tampoco se rigen por el Derecho de la Unión.

78 La Comisión afirma que el razonamiento del Tribunal General para desestimar las alegaciones de las instituciones no pretende, en realidad, demostrar que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario, sino, más bien, que el Acuerdo controvertido es aplicable al territorio del Sáhara Occidental y afecta, por tanto, al pueblo de dicho territorio. Pues bien, según la Comisión, el hecho de que las autoridades aduaneras marroquíes tengan que participar en la aplicación del Acuerdo controvertido en lo que respecta a la expedición de los certificados de origen o de que los exportadores deban cumplir determinados requisitos para que los importadores puedan beneficiarse de tarifas preferenciales o de que el referido Acuerdo tenga un impacto en los productos del Sáhara Occidental no implica en modo alguno que el mencionado Acuerdo produzca efectos jurídicos en un territorio tercero.

79 El Consejo añade, en particular, que la conclusión que se recoge en el apartado 171 de la sentencia recurrida —según la cual, habida cuenta de la naturaleza de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional y de sus efectos jurídicos propios, no cabe descartar de entrada la existencia de efectos directos de la Decisión controvertida, debido al contenido del Acuerdo controvertido, en la situación jurídica del Frente Polisario— se basa en una motivación que adolece de errores de Derecho.

80 En opinión del Consejo, el Tribunal General consideró erróneamente, en los apartados 150 y 162 de la sentencia recurrida, que una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional es un elemento constitutivo de dicho acuerdo y surte efectos frente a las demás partes, «puesto que formaliza la aceptación por la Unión de los compromisos contraídos respecto a ellas». A juicio del Consejo, la Decisión controvertida no produce efectos jurídicos fuera del ordenamiento jurídico interno de la Unión. A su entender, a través de ella, la Unión manifiesta su consentimiento dentro del ordenamiento jurídico interno de la Unión, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General en el apartado 162 de la sentencia recurrida.

81 Según el Consejo, suponiendo que se cumpliesen todos los requisitos de admisibilidad, lo que el Frente Polisario debería haber impugnado ante el Tribunal General es el acto de notificación por parte de la Unión, expresamente mencionado tanto en el último párrafo del Acuerdo controvertido como en el artículo 2 de la Decisión controvertida. Por lo demás, el Consejo cuestiona que los antedichos requisitos de admisibilidad se cumplan en el caso de autos.

82 El Consejo cuestiona también la conclusión del Tribunal General, formulada en el apartado 215 de la sentencia recurrida, según la cual, dado que la celebración del Acuerdo controvertido afecta al pueblo del Sáhara Occidental y debe obtenerse su consentimiento, la Decisión controvertida produce efectos directos en la situación jurídica del Frente Polisario como representante de dicho pueblo.

83 La República Francesa estima que el Tribunal General incurrió en una primera serie de errores de Derecho en relación con los efectos jurídicos de una decisión del Consejo de celebración de un acuerdo internacional. Subraya, al igual que hace el Consejo, que, si bien la conclusión que se recoge en el apartado 150 de la sentencia recurrida, según la cual una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional plasma el consentimiento de la Unión a quedar

vinculada por dicho acuerdo, es exacta en el ordenamiento jurídico de la Unión, únicamente la notificación de la finalización de los procedimientos internos a la parte afectada manifiesta, sin embargo, en el plano internacional, el consentimiento a quedar vinculado por un acuerdo. Por otra parte, según la República Francesa, el Tribunal General incurrió en una segunda serie de errores de Derecho al afirmar que el propio Acuerdo controvertido afecta directamente a la situación jurídica del Frente Polisario.

84 Asimismo, la Comader apoya, en primer lugar, las alegaciones del Consejo por lo que respecta a los errores de Derecho en los que supuestamente incurrió el Tribunal General en los apartados 149 a 159 de la sentencia recurrida, ya que, a su entender, la decisión de celebrar un tratado no implica la entrada en vigor de este. Por otra parte, a su juicio, el principio de tutela judicial efectiva no está destinado a ampliar el derecho a ejercitar la acción de un demandante no europeo para defender derechos colectivos derivados del Derecho internacional. En segundo lugar, según la Comader, al considerar, en el apartado 215 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta «directamente» al Frente Polisario, el Tribunal General confundió al Frente Polisario con el pueblo del Sáhara Occidental.

85 El Frente Polisario rebate esta argumentación.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

86 Como se ha recordado en el apartado 63 de la presente sentencia, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 263 TFUE, 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.

87 Como recordó el Tribunal General en el apartado 144 de la sentencia recurrida, según reiterada jurisprudencia, el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica exige que se cumplan dos condiciones acumulativas, a saber, que la medida impugnada, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica de esa persona y, por otro, que no deje 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, en este sentido, las sentencias 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, apartado 42 y jurisprudencia citada, y de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 43 y jurisprudencia citada).

88 En el caso de autos, mediante su recurso de anulación ante el Tribunal General, el Frente Polisario pretendía proteger el derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental, ya reconocido por el Tribunal de Justicia en los apartados 88, 91 y 105 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Pues bien, debe examinarse a la luz de los efectos de la Decisión controvertida y, por tanto, del Acuerdo controvertido sobre la situación jurídica de dicho pueblo, representado a efectos de los presentes asuntos por el Frente Polisario, si la referida Decisión le afecta directamente, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado anterior de la presente sentencia.

89 En efecto, aunque no haya sido oficialmente reconocido como representante exclusivo del pueblo del Sáhara Occidental, el Frente Polisario es, con arreglo a las resoluciones de las más altas instancias de las Naciones Unidas, entre ellas las del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mencionadas en el apartado 31 de la presente sentencia, un interlocutor privilegiado en el marco del proceso que tiene lugar bajo la égida de las Naciones Unidas con el fin de determinar el futuro estatuto del Sáhara Occidental. El Frente Polisario participa también en otros foros internacionales para defender el derecho a la autodeterminación de dicho pueblo.

90 Estas circunstancias particulares permiten considerar que el Frente Polisario puede impugnar ante el juez de la Unión la legalidad de un acto de la Unión que surte efectos directamente en la situación jurídica del pueblo del Sáhara Occidental en su condición de titular del derecho a la autodeterminación cuando el referido acto afecta individualmente a dicho pueblo o, si se trata de un acto reglamentario, no incluye medidas de ejecución.

91 En estas circunstancias, el requisito, previsto en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica debe apreciarse, teniendo en cuenta el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y el principio de tutela judicial efectiva, con respecto a la situación jurídica del pueblo del Sáhara Occidental, representado a efectos de los presentes asuntos por el Frente Polisario.

92 En el caso de autos, la Decisión controvertida y, por extensión, el Acuerdo controvertido cumplen, debido a la incidencia que tienen en el derecho del pueblo del Sáhara Occidental a la autodeterminación, las condiciones recordadas en el apartado 87 de la presente sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, apartado 106).

93 En efecto, por una parte, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 75 de sus conclusiones, esta Decisión tiene por objeto la celebración de un acuerdo internacional que prevé su aplicación en la mayor parte de un territorio respecto del cual el pueblo del Sáhara Occidental tiene derecho a la autodeterminación. Por tanto, incide necesariamente en los derechos de que ese pueblo dispone con respecto a dicho territorio, incluido el de explotar sus riquezas naturales, que se deriva del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y del principio de Derecho consuetudinario internacional de soberanía permanente sobre los recursos naturales [véase, en este sentido, CIJ, asunto sobre las actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda), sentencia de 19 de diciembre de 2005, Recopilación 2005, p. 168, apartado 244].

94 En particular, aunque la Unión no reconozca, mediante el Acuerdo controvertido, las pretensiones del Reino de Marruecos en lo que atañe a la soberanía sobre el territorio del Sáhara Occidental, dicho Acuerdo reconoce, no obstante, efectos jurídicos, en el Derecho de la Unión, a actos realizados en el referido territorio no autónomo por las autoridades competentes del Reino de Marruecos, concretamente las autoridades aduaneras, tales como la concesión de certificados de origen para los productos originarios del Sáhara Occidental.

95 A este respecto, procede desestimar la alegación de la Comisión de que el hecho de que el Acuerdo controvertido tenga un impacto sobre los productos originarios del Sáhara Occidental no implica, jurídicamente, una «aplicación del Acuerdo controvertido al territorio del Sáhara Occidental». En efecto, la aplicación de este Acuerdo presupone la presencia de las autoridades marroquíes en el territorio del Sáhara Occidental y el ejercicio por parte de estas de funciones administrativas en dicho territorio, con vistas a la adopción de determinados actos previstos en el referido Acuerdo.

Por tanto, al reconocer a esos actos de las autoridades marroquíes efectos jurídicos en el Derecho de la Unión, la Decisión controvertida surte efectos directamente en la situación jurídica del pueblo del Sáhara Occidental en su condición de titular del derecho a la autodeterminación, con independencia de si, con arreglo al Derecho internacional, el Acuerdo controvertido puede oponerse o no a dicho pueblo habida cuenta del principio del efecto relativo de los tratados.

96 Por otra parte, tras la entrada en vigor del Acuerdo controvertido, la obligación de otorgar un trato preferencial a los productos originarios del Sáhara Occidental y certificados como tales por las autoridades aduaneras marroquíes vincula a la Unión, sin que sea necesario adoptar ningún acto adicional a la Decisión controvertida que implique el ejercicio de una facultad de apreciación de las autoridades encargadas de la aplicación del referido Acuerdo, ya que dicha aplicación tiene, en esa medida, un carácter meramente automático.

97 En este contexto, procede desestimar la argumentación del Consejo y de la República Francesa, dirigida contra los apartados 150 y 162 de la sentencia recurrida, según la cual el recurso del Frente Polisario ante el Tribunal General no debería haberse dirigido contra la decisión sobre la celebración del Acuerdo controvertido, sino contra el acto de notificación por parte de la Unión al Reino de Marruecos de la aprobación por esta de dicho Acuerdo.

98 En efecto, la decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional constituye un acto definitivo en el ordenamiento jurídico interno de la Unión que manifiesta la voluntad de la Unión de 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]. Esta decisión constituye, según jurisprudencia reiterada recordada en el apartado 135 de la sentencia recurrida, un acto impugnable, no siendo el Tribunal de Justicia competente para anular un acuerdo internacional (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartados 45 a 51). En cambio, la notificación de la aprobación de tal acuerdo a la otra parte contratante constituye una medida de ejecución que, en principio, debe considerarse un acto no impugnable.

99 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 224 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario.

100 Por consiguiente, deben desestimarse por infundados el segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y la primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P.

Tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y segunda parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P, basados en que la Decisión controvertida no afecta individualmente al Frente Polisario

– *Alegaciones de las partes*

101 El Consejo y la Comisión, al igual que la República Francesa y la Comader, estiman que el Tribunal General concluyó erróneamente, en el apartado 238 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta individualmente al Frente Polisario.

102 La Comisión señala, en particular, que, en el apartado 230 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limita a remitirse a las consideraciones relativas al requisito de que la Decisión controvertida afecte directamente al Frente Polisario, consideraciones que, tal como ha alegado en el marco del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P, adolecen, a su entender, de errores de Derecho. Asimismo, el Consejo alega que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho que vician igualmente la conclusión de que la Decisión controvertida afecta individualmente al Frente Polisario.

103 Por otra parte, tanto el Consejo como la Comisión muestran su desacuerdo con que el Tribunal General, en el apartado 235 de la sentencia recurrida, rechazase la pertinencia de la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), en la que, según estas dos instituciones, el Tribunal de Justicia consideró que el interés general que un país o territorio de Ultramar (PTU), como entidad competente para las cuestiones de carácter económico y social en su territorio, pueda tener en obtener un resultado favorable para la prosperidad económica de este último no puede, por sí solo, bastar para que se le considere individualmente afectado, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

104 La Comisión subraya a este respecto que la distinción que hace el Tribunal General, en los apartados 234 y 235 de la sentencia recurrida, entre la situación de que se trataba en la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), y la que se aborda en el caso de autos es artificial y jurídicamente errónea, ya que la medida impugnada en la referida sentencia solo afectaba a los PTU, algunos de los cuales son o eran territorios no autónomos. Según la Comisión, no puede admitirse que el Gobierno de las Antillas Neerlandesas no pueda impugnar un acto de la Unión que afecta económicamente a su territorio y que el Frente Polisario sí pueda hacerlo, salvo que se considere que los movimientos que buscan la independencia de un territorio, o que están en conflicto con un Estado, disponen de más garantías que los gobiernos regionales.

105 Por su parte, el Consejo estima que la motivación desarrollada por el Tribunal General no da respuesta a su alegación basada en la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), recordando que, en su escrito de dúplica ante el Tribunal General, había indicado que de dicha sentencia se desprende que, aun suponiendo que el Frente Polisario fuera una entidad competente por lo que respecta a las cuestiones económicas que atañen al Sáhara Occidental, *quod non*, esa circunstancia no sería suficiente para poder considerar que el Acuerdo controvertido le afecta individualmente.

106 El Frente Polisario rebate esta argumentación.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

107 Constituye jurisprudencia reiterada que las personas que no son destinatarias de una decisión solo pueden sostener que el acto cuya anulación se solicita las afecta individualmente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, cuando las atañe en razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, las individualiza de una manera análoga a la del destinatario (sentencia de 18 de octubre de 2018, Internacional de Productos Metálicos/Comisión, C-145/17 P, EU:C:2018:839, apartado 34 y jurisprudencia citada).

108 Habida cuenta de las consideraciones que figuran en los apartados 88 a 92 de la presente sentencia, procede señalar que la Decisión controvertida afecta individualmente al pueblo del Sáhara Occidental, representado en los presentes asuntos por el Frente Polisario, en la medida en que la inclusión expresa del territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación del Acuerdo controvertido, que vincula a la Unión en virtud de la Decisión controvertida, modifica la situación jurídica de dicho pueblo debido a su condición de titular del derecho a la autodeterminación con respecto al referido territorio. En efecto, esa condición le caracteriza frente a cualquier otra persona o entidad, incluido cualquier otro sujeto de Derecho internacional.

109 La argumentación del Consejo y de la Comisión relativa a la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), en la que el Tribunal de Justicia consideró que el interés general que un PTU, como entidad competente para las cuestiones de carácter económico y social en su territorio, pueda tener en obtener un resultado favorable para la prosperidad económica de este último no puede, por sí solo, bastar para que se le considere individualmente afectado, en el sentido del artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado CE (actualmente artículo 263 TFUE, párrafo cuarto), debe desestimarse. En efecto, el Tribunal General no basó la apreciación de que la Decisión controvertida y, por extensión, el Acuerdo controvertido afectan individualmente al Frente Polisario en los efectos económicos de dicho Acuerdo, sino más bien en el hecho de que esta organización representa al pueblo del Sáhara Occidental en tanto que titular del derecho a la autodeterminación con respecto al referido territorio.

110 Por consiguiente, debe desestimarse por infundado el tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P. Asimismo, procede desestimar la segunda parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P por infundada y, por tanto, desestimar ese motivo en su totalidad.

Cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P, basados en errores de Derecho en cuanto al alcance del control judicial y al consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental al Acuerdo controvertido

Alegaciones de las partes

111 Mediante el cuarto motivo de sus respectivos recursos de casación, el Consejo y la Comisión reprochan al Tribunal General haber incurrido en una serie de errores de Derecho vinculados a una interpretación y aplicación erróneas del Derecho internacional, al alcance del margen de apreciación del Consejo en materia de relaciones exteriores, en particular por lo que respecta al requisito del consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental en el caso de autos, a la vulneración de la intangibilidad de los actos, a la desnaturalización de la argumentación del Consejo y a la infracción del artículo 36 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en relación con el artículo 53, párrafo primero, de este mismo Estatuto.

112 La Comisión alega que, en los apartados 307 a 392 de la sentencia recurrida, el Tribunal General otorgó, infringiendo el Derecho de la Unión, un efecto absoluto y extremo al principio del efecto relativo de los tratados, en relación con el derecho a la autodeterminación, al interpretar de manera errónea la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P,

EU:C:2016:973), y al no tener en cuenta la jurisprudencia sobre el margen de apreciación de que dispone el Consejo en materia de relaciones exteriores, en particular por lo que respecta al Derecho consuetudinario internacional.

113 Según la Comisión, esos errores se articulan en torno a cuatro imputaciones principales, a saber, en primer lugar, errores de Derecho en cuanto al alcance del control judicial, al margen de apreciación de las instituciones y a la necesidad de demostrar la existencia de un error manifiesto para constatar la invalidez de la Decisión controvertida debido a su supuesta incompatibilidad con las normas del Derecho internacional; en segundo lugar, errores de Derecho basados en la inexistencia, en el contexto específico del asunto, de un requisito de consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental; en tercer lugar, aun suponiendo que tal consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental sea necesario para confirmar la validez de la Decisión controvertida, errores de Derecho en la medida en que el concepto de «consentimiento» aplicado por el Tribunal General es demasiado estricto, y, en cuarto lugar, errores de Derecho basados en la identificación del Frente Polisario como entidad a la que incumbe manifestar ese consentimiento, habida cuenta de su estatuto y de su representatividad limitados. La Comisión alega, en el marco de esas cuatro imputaciones, que el Tribunal General no determinó correctamente el Derecho consuetudinario internacional, a pesar de que estaba obligado a hacerlo en el marco del presente asunto.

114 La Comisión señala que toda decisión de celebración de un acuerdo con un país tercero exige apreciar, observando los principios y objetivos de la acción exterior enunciados en el artículo 21 TUE, los intereses de la Unión en el marco de las relaciones con el país tercero de que se trate y arbitrar entre los intereses divergentes de tales relaciones. A su entender, el Consejo dispone de un amplio margen de apreciación para ponderar el objetivo de promover la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos con los demás objetivos en los que se basa la acción de la Unión en la escena internacional y los demás intereses de la Unión. Según la Comisión, el control judicial a este respecto debe limitarse necesariamente a determinar si las instituciones de la Unión, al adoptar el acto controvertido, incurrieron en errores manifiestos de apreciación en cuanto a los requisitos de aplicación de dichos principios.

115 Pues bien, a su juicio, el Tribunal General convirtió en papel mojado el margen de apreciación del Consejo al otorgar un valor absoluto al requisito del consentimiento expreso del Frente Polisario, cuya base con arreglo al Derecho internacional público no ha sido demostrada. En su opinión, el Tribunal General no tuvo en cuenta la amplitud y la diversidad de los objetivos que el Consejo debe tomar en consideración en el marco del artículo 21 TUE, al referirse únicamente, en los apartados 277 y 278 de la sentencia recurrida, al apartado 1 de dicho artículo y no a su apartado 2. La Comisión estima que, al actuar de ese modo, el Tribunal General se extralimitó en su control judicial.

116 Según la Comisión, el Tribunal General interpretó erróneamente, a este respecto, las consecuencias que deben extraerse de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). A su entender, del derecho a la autodeterminación del Sáhara Occidental, confirmado en esa sentencia, no puede deducirse un requisito de consentimiento expreso del pueblo de ese territorio únicamente a través del Frente Polisario para que un acuerdo internacional que otorgue preferencias arancelarias a los productos originarios de dicho territorio, celebrado por la Unión con un Estado que actúa sobre este como potencia administradora y tiene la competencia para hacerlo, pueda aplicarse a tal territorio.

117 La Comisión afirma que el concepto de «pueblo» y el concepto de «consentimiento» en el caso de autos deben tener en cuenta el contexto jurídico y fáctico en el que se adoptó la Decisión controvertida y se celebró el Acuerdo controvertido, del que se desprende que la solución finalmente dada es conforme con la totalidad de las normas de Derecho internacional aplicables, en particular con el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, que busca promover el bienestar de los habitantes de los territorios no autónomos, y con el artículo 21 TUE, apartado 2, letras d) y e). Si bien los apartados 311 y 312 de la sentencia recurrida confirman, a su modo de ver, que el Derecho aplicable a los territorios no autónomos hoy en día aún sigue siendo indeterminado en algunos aspectos, la Comisión alega que, en los apartados 313 a 390 de dicha sentencia, el Tribunal General incurrió, a continuación, en una serie de errores, que se resumen en los apartados 112, 113, 115 y 116 de la presente sentencia.

118 El Consejo sostiene que, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General en el apartado 391 de la sentencia recurrida, las consultas realizadas por las autoridades marroquíes, por una parte, y por la Comisión y el SEAE, por otra, permitieron recabar el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental. Estima que ese apartado, así como los apartados 307 a 390 de la sentencia recurrida, que apoyan la conclusión enunciada en el referido apartado 391, adolecen de errores de Derecho, ya que el Tribunal General se equivocó por lo que respecta al contenido del concepto de «consentimiento» de un pueblo de un territorio no autónomo, e incluso a la necesidad de obtener ese consentimiento, y, además, vulneró la intangibilidad de los escritos del Consejo o desnaturalizó la argumentación presentada por este. Según el Consejo, el Tribunal General incumplió también su obligación de motivación.

119 El Frente Polisario solicita que se desestimen estos motivos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– *Observaciones preliminares*

120 Como se desprende del apartado 251 de la sentencia recurrida, el Frente Polisario sostenía, en el marco del tercer motivo de su recurso ante el Tribunal General, que, al celebrar con el Reino de Marruecos un acuerdo explícitamente aplicable al territorio del Sáhara Occidental sin su consentimiento, el Consejo había incumplido la obligación de ejecutar las sentencias del Tribunal de Justicia derivada del artículo 266 TFUE. Alegaba que el Tribunal de Justicia había considerado que la inclusión implícita de este territorio en el ámbito de aplicación de los acuerdos celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos era, en virtud del principio de autodeterminación y del principio del efecto relativo de los tratados, jurídicamente imposible. Según el Frente Polisario, de ello se deducía que, con mayor motivo, debía excluirse una aplicación explícita de estos acuerdos a dicho territorio. El Frente Polisario argüía, en particular, que la celebración del Acuerdo controvertido era contraria a la jurisprudencia, puesto que no respetaba el estatuto separado y distinto del Sáhara Occidental ni el requisito del consentimiento del pueblo de este territorio.

121 Como señaló el Tribunal General en el apartado 298 de la sentencia recurrida, ese motivo incluía, 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, incumpliéndose el 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 del efecto relativo de los tratados.

122 El Tribunal General desestimó la primera parte del tercer motivo, pero acogió la tercera parte de este. Así, consideró que procedía, sin que fuera necesario examinar la segunda parte de dicho motivo ni los demás motivos del recurso, anular la Decisión controvertida.

123 El Tribunal General resumió de la siguiente manera, en el apartado 391 de la sentencia recurrida, su razonamiento en respuesta a la tercera parte del tercer motivo del recurso del Frente Polisario:

«[…] al adoptar la Decisión [controvertida], 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 del efecto relativo de los tratados en relación con el principio de autodeterminación. En particular, en primer lugar, el Consejo y la Comisión consideraron [equivocadamente] que la situación actual de dicho territorio no permitía cerciorarse de la existencia de ese consentimiento[, en especial] a través del [Frente Polisario]. 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 del efecto relativo de los tratados tal como había sido interpretado por el Tribunal de Justicia en el apartado 106 de la sentencia [de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], 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, secretario general adjunto de Asuntos Jurídicos de la Organización de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «escrito de 29 de enero de 2022 del asesor jurídico de la Organización de las Naciones Unidas»)] para sustituir esa exigencia por los criterios supuestamente establecidos en dicho escrito.»

124 Procede examinar, en un primer momento, las imputaciones de las partes recurrentes relativas al consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental a través de consultas a los representantes de las poblaciones del Sáhara Occidental, así como al alcance del control judicial de la Decisión controvertida y, por extensión, del Acuerdo controvertido por lo que respecta a dicho consentimiento, incluida la argumentación referente al alcance del escrito de 29 de enero de 2022 del asesor jurídico de la Organización de las Naciones Unidas. En un segundo momento, es necesario examinar las imputaciones relativas a la necesidad de ese consentimiento y a la identificación del Frente Polisario como entidad a la que incumbe manifestar dicho consentimiento.

– Imputaciones relativas al consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental por medio de consultas a los representantes de las poblaciones del Sáhara Occidental y al alcance del control judicial de la Decisión controvertida

125 Procede recordar que, en el apartado 106 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), el Tribunal de Justicia señaló, en el contexto de la interpretación de la expresión «territorio del Reino de Marruecos» que figura en el

artículo 94 del Acuerdo de Asociación, que debe considerarse que el pueblo del Sáhara Occidental es un «tercero», en el sentido del principio del efecto relativo de los tratados, y que, como tal, la aplicación del Acuerdo de Asociación puede afectarle en caso de que se incluya el territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación de este, sin que sea necesario determinar si tal aplicación le perjudicaría o, por el contrario, le beneficiaría. En efecto, el Tribunal de Justicia consideró que, tanto en un caso como en otro, esta aplicación debía ser consentida por el tercero. Ahora bien, la sentencia recurrida en el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), no mostraba que el pueblo del Sáhara Occidental hubiese manifestado su consentimiento.

126 En el caso de autos, ha de señalarse que el considerando 10 de la Decisión controvertida indica lo siguiente:

«Habida cuenta de las apreciaciones relativas al consentimiento que el Tribunal de Justicia expresó en su sentencia [de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], 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. 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. […]»

127 A este respecto, procede, en primer lugar, recordar que, como se ha señalado en el apartado 26 de la presente sentencia, tras el estallido del conflicto armado entre, en particular, el Reino de Marruecos y el Frente Polisario en los años setenta del siglo pasado, una gran parte de la población del Sáhara Occidental huyó de ese conflicto y encontró refugio en el territorio argelino. El representante del Frente Polisario ha indicado a este respecto en la vista ante el Tribunal de Justicia, sin que se le contradijera, que, actualmente, sobre un total de cerca de quinientos mil saharauis, alrededor de doscientos cincuenta mil viven en campos de refugiados en Argelia, una cuarta parte en la zona del Sáhara Occidental bajo control marroquí y aproximadamente otra cuarta parte en otros lugares del mundo.

128 De ello se deriva que la mayor parte de la población actual del Sáhara Occidental no forma parte del pueblo titular del derecho a la autodeterminación, a saber, el pueblo del Sáhara Occidental. Ahora bien, este último, en gran parte desplazado, es el único titular del derecho a la autodeterminación sobre el territorio del Sáhara Occidental. En efecto, el derecho a la autodeterminación pertenece al pueblo afectado, y no a la población de ese territorio en general, de la cual, según las estimaciones aportadas en la vista ante el Tribunal de Justicia por la Comisión, solo el 25 % es de origen saharaui.

129 Como ha señalado la Abogada General en los puntos 123 y 124 de sus conclusiones, existe a este respecto una diferencia entre el concepto de «población» de un territorio no autónomo y el de «pueblo» de dicho territorio. En efecto, ese último remite a una unidad política, titular del derecho a la autodeterminación, mientras que el concepto de «población» se refiere a los habitantes de un territorio.

130 En el caso de autos, la Comisión y el SEAE llevaron a cabo consultas con las «poblaciones afectadas», que, como observó el Tribunal General en el apartado 337 de la sentencia recurrida, incluyen 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. Como consideró acertadamente el Tribunal General, en esencia, en el apartado 373 de la sentencia recurrida, esas consultas no pueden, por tanto, equivaler a la obtención del consentimiento del «pueblo» del territorio no autónomo del Sáhara Occidental.

131 En segundo lugar, procede recordar que, entre las normas pertinentes que pueden invocarse en el marco de las relaciones entre las partes de un acuerdo entre la Unión y un país tercero, figura el principio de Derecho internacional general del efecto relativo de los tratados, según el cual los tratados no deben ni perjudicar ni beneficiar a terceros (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Este principio de Derecho internacional general encuentra una expresión particular en el artículo 34 de la Convención de Viena, en virtud del cual un tratado no crea obligaciones ni derechos para un Estado tercero sin su consentimiento (sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 44).

132 El mencionado principio, al que también se hace referencia en el apartado 106 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), tiene un alcance más amplio que el de una mera regla de interpretación de los acuerdos internacionales. En efecto, aunque, como acertadamente afirman las partes recurrentes, un acuerdo que afecte a los derechos u obligaciones de un tercero sigue siendo, a falta del consentimiento de este último, inoponible a este conforme al Derecho internacional convencional, la aplicación de dicho acuerdo puede afectar, sin embargo, a un tercero en caso de que se haya incluido en su ámbito de aplicación un territorio sobre el cual el tercero tenga soberanía o sea titular del derecho a la autodeterminación. Tal aplicación puede, a este respecto, vulnerar, alternativamente, la soberanía sobre su territorio, si se trata de un Estado, y su derecho a la autodeterminación sobre el territorio al que se refiere ese derecho, si se trata de un pueblo. Por tanto, como señaló el Tribunal de Justicia en el referido apartado 106, la aplicación de un acuerdo internacional entre la Unión y el Reino de Marruecos en el territorio del Sáhara Occidental debe obtener el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental.

133 De ello se deriva que la falta de consentimiento de ese pueblo a tal acuerdo, cuya aplicación se extiende a dicho territorio, puede afectar a la validez del acto de la Unión, como es el caso de la Decisión controvertida, que se refiera a la celebración de dicho acuerdo. A este respecto, procede 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 contribuirá, entre otras cosas, al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular al respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y que, con arreglo al artículo 207 TFUE, apartado 1, la política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión [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].

134 Esta conclusión no queda desvirtuada por el margen de apreciación de que dispone el Consejo. En efecto, como señaló el Tribunal General en el apartado 349 de la sentencia recurrida, ese margen de apreciación está jurídicamente delimitado, por una parte, por la obligación, deducida del principio de autodeterminación, de respetar, en el marco de las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, el estatuto separado y distinto del Sáhara Occidental y, por otra parte, por el

requisito, deducido del principio del efecto relativo de los tratados, de que el pueblo de ese territorio debe prestar su consentimiento a un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos que haya de aplicarse en dicho territorio.

135 Así pues, el Tribunal General concluyó de modo fundado, en el referido apartado 349, que incumbía ciertamente al Consejo apreciar si la situación actual de tal territorio justificaba una adaptación de la forma en que debía manifestarse el consentimiento y si se cumplían las condiciones para considerar que el pueblo del Sáhara Occidental había manifestado ese consentimiento, pero que esta institución no estaba facultada para decidir si podía prescindirse del consentimiento, so pena de incumplir el requisito según el cual el pueblo de ese territorio debe prestar su consentimiento a tal acuerdo.

136 Por consiguiente, no puede reprochársele al Tribunal General haber rebasado los límites del control judicial de los actos de la Unión comprendidos dentro de la acción exterior de esta a la luz del Derecho consuetudinario internacional, tal como han sido establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por lo que atañe a la apreciación del requisito relativo a la necesidad de obtener el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental.

137 En tercer lugar, por lo que se refiere a la argumentación basada en el alcance del escrito de 29 de enero de 2002 del asesor jurídico de la Organización de las Naciones Unidas por lo que respecta al requisito del consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental, debe desestimarse por infundada.

138 En efecto, el Tribunal General consideró acertadamente, en esencia, en el apartado 385 de la sentencia recurrida, que dicho escrito no constituye una fuente del Derecho de la Unión invocable ante el juez de la Unión, dado que, como tal, no es equiparable ni a una norma del Derecho internacional convencional que vincule a la Unión ni a una norma del Derecho consuetudinario internacional [véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 87 y jurisprudencia citada].

139 Procede, asimismo, rechazar por inoperante la argumentación de la Comisión relativa a la comparación, efectuada por el Tribunal General en los apartados 338 y 339 de la sentencia recurrida, entre las consultas de que se trata realizadas por la Comisión y el SEAE, por una parte, y las amplias consultas con las partes interesadas, mencionadas en el artículo 11 TUE, apartado 3, y en el artículo 2 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado UE y al Tratado FUE, por otra. En efecto, basta observar a este respecto que, en cualquier caso, como indicó en esencia el Tribunal General, esas consultas, que deben preceder, en particular, a la presentación de propuestas legislativas por parte de la Comisión, son fundamentalmente distintas, por su naturaleza y su objeto, del requisito, derivado del Derecho consuetudinario internacional, de que un pueblo titular del derecho a la autodeterminación consienta la aplicación, en el territorio al que se refiere dicho derecho, de un acuerdo internacional con respecto al cual tiene la condición de tercero.

140 Por tanto, el Tribunal General podía concluir fundadamente, en el apartado 391 de la sentencia recurrida, por una parte, que el Consejo, al considerar que las consultas realizadas por la Comisión y por el SEAE habían permitido atenerse al principio del efecto relativo de los tratados tal como había sido interpretado por el Tribunal de Justicia en el apartado 106 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), había errado tanto sobre el alcance de estas consultas como sobre el de la exigencia mencionada en el referido

apartado 106 y, por otra parte, que el Consejo había considerado erróneamente que podía basarse en el escrito de 29 de enero de 2002 del asesor jurídico de la Organización de las Naciones Unidas para sustituir esa exigencia con los criterios supuestamente establecidos en dicho escrito.

– Imputaciones relativas a la necesidad del consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental y a la identificación del Frente Polisario como entidad a la que incumbiría manifestar dicho consentimiento

141 Como se ha recordado en el apartado 123 de la presente sentencia, el Tribunal General concluyó, en el apartado 391 de la sentencia recurrida, que, al adoptar la Decisión controvertida, el Consejo no había tenido suficientemente en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a la situación del Sáhara Occidental y había considerado 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 del efecto relativo de los tratados en relación con el principio de autodeterminación. En particular, estimó que el Consejo y la Comisión habían considerado equivocadamente que la situación actual del territorio del Sáhara Occidental no permitía cerciorarse de la existencia de ese consentimiento.

142 Más concretamente, el Tribunal General señaló, en el apartado 321 de la sentencia recurrida, que, 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, estimó que, por lo que se refiere a los beneficios que puedan derivarse de dicho Acuerdo para la población de ese territorio en su totalidad, procedía, en cualquier caso, considerarlos como «efectos puramente socioeconómicos y no jurídicos», y que «[esos] beneficios, por lo demás indirectos, no pueden equipararse a derechos conferidos a un tercero, en el sentido del efecto relativo de los tratados». El Tribunal General prosiguió indicando lo siguiente en el apartado 322 de la sentencia recurrida:

«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 P, 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.»

143 El Tribunal General dedujo de ello, en el apartado 323 de la sentencia recurrida, 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 era aplicable en el caso de autos y que la manifestación de dicho consentimiento debía, por lo tanto, ser explícita.

144 Pues bien, el razonamiento del Tribunal General expuesto en los apartados 322 y 323 de la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho.

145 A este respecto, es cierto que, como se ha señalado en los apartados 132 a 135 y 140 de la presente sentencia, el Tribunal General concluyó acertadamente, en esencia, que, sobre la base de los principios del derecho a la autodeterminación y del efecto relativo de los tratados, tal como han sido interpretados por el Tribunal de Justicia, el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental a la aplicación del Acuerdo controvertido en ese territorio era una condición de validez de la Decisión controvertida y que las consultas realizadas por la Comisión y el SEAE no podían acreditar que ese pueblo hubiese dado tal consentimiento.

146 En cambio, interpretó erróneamente el Acuerdo controvertido cuando observó, en esencia, en el apartado 322 de la sentencia recurrida, que ese Acuerdo tenía por efecto imponer al pueblo del Sáhara Occidental una obligación, al haber atribuido a las autoridades del Reino de Marruecos determinadas competencias cuyo ejercicio está previsto en el territorio del Sáhara Occidental.

147 En efecto, si bien la aplicación del Acuerdo controvertido implica que los actos de las autoridades marroquíes realizados en el territorio del Sáhara Occidental tienen efectos jurídicos como los descritos en los apartados 94 a 96 de la presente sentencia, que modifican la situación jurídica del pueblo de ese territorio, el hecho de que ese Acuerdo reconozca a dichas autoridades determinadas competencias administrativas ejercidas sobre dicho territorio no permite, sin embargo, considerar que el mencionado Acuerdo cree obligaciones jurídicas que recaigan sobre ese pueblo, en tanto que sujeto de Derecho internacional.

148 A este respecto, tal como se subraya en el Acuerdo controvertido, este último no implica el reconocimiento por parte de la Unión de la supuesta soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental. Asimismo, el pueblo del Sáhara Occidental no es el destinatario de los certificados de origen o de otros documentos administrativos expedidos por las autoridades marroquíes en el marco de la aplicación de dicho Acuerdo, que estaría obligado a reconocer, ni de las medidas adoptadas por las autoridades de la Unión y de los Estados miembros a ese respecto. Además, en la medida en que se desprende del Acuerdo controvertido que solo se aplica a los productos originarios del Sáhara Occidental sometidos al control de las autoridades aduaneras del Reino de Marruecos, su celebración no impide a la Unión prever, en su caso, modalidades diferentes que se apliquen a los productos originarios del Sáhara Occidental que no están sujetos al control de dichas autoridades, en particular a los productos procedentes de la parte del territorio del Sáhara Occidental controlado por el Frente Polisario.

149 De ello se deriva que el Tribunal General se basó en una premisa errónea al declarar, en el apartado 323 de la sentencia recurrida, que la manifestación del consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental al Acuerdo controvertido debía ser explícita.

150 No obstante, es preciso recordar que, aunque los fundamentos de Derecho de una resolución del Tribunal General muestren una infracción del Derecho de la Unión, si su fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, tal infracción no puede dar lugar a la anulación de dicha resolución y debe llevarse a cabo una sustitución de los fundamentos de Derecho (sentencia de 17 de enero de 2023, España/Comisión, C-632/20 P, EU:C:2023:28, apartado 48 y jurisprudencia citada).

151 Procede, por tanto, verificar si el fallo de la sentencia recurrida, en la medida en que anula la Decisión controvertida, resulta justificado con arreglo a fundamentos de Derecho distintos de aquellos que adolecen del error identificado en los apartados 146 a 149 de la presente sentencia.

152 A este respecto, procede señalar que el Derecho consuetudinario internacional no prevé ninguna forma particular para la manifestación del consentimiento de un sujeto tercero en un acuerdo que le confiere un derecho (véase, en este sentido, la sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 7 de junio de 1932, asunto de las «Zonas Francas de la Alta Saboya y del País de Gex», Recopilación CPJI 1927, series A/B, n.º 46, p. 148). De ello se deriva que ese mismo Derecho no excluye que ese consentimiento pueda otorgarse de manera implícita en determinadas circunstancias. Así, en la situación específica de un pueblo de un territorio no autónomo, el consentimiento de ese pueblo a un acuerdo internacional con respecto al cual tiene la condición de tercero y cuya aplicación está prevista en el territorio al que se refiere su derecho a la autodeterminación puede presumirse, siempre y cuando se cumplan dos requisitos.

153 Por una parte, el acuerdo en cuestión no debe crear obligaciones a cargo de dicho pueblo. Por otra parte, ese acuerdo debe prever que el propio pueblo de que se trate, el cual puede no estar adecuadamente representado por la población del territorio al que se refiere el derecho a la autodeterminación de que dispone ese pueblo, obtenga una ventaja precisa, concreta, sustancial y verificable derivada de la explotación de los recursos naturales de ese territorio y proporcional a la importancia de dicha explotación. Esa ventaja debe ir acompañada de garantías de que la referida explotación se realice en condiciones conformes al principio de desarrollo sostenible para asegurar que los recursos naturales no renovables sigan estando disponibles en abundancia y que los recursos naturales renovables, como, por ejemplo, la población de peces, se reconstituyan de modo constante. Finalmente, el acuerdo en cuestión debe prever también un mecanismo de control regular que permita verificar la realidad de la ventaja otorgada en aplicación de este al pueblo de que se trate.

154 El cumplimiento de estos requisitos es necesario para asegurar la compatibilidad de tal acuerdo con el principio, derivado del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y consagrado en el Derecho consuetudinario internacional, de primacía de los intereses de los pueblos de los territorios no autónomos. Dicho cumplimiento contribuye así a que la acción de la Unión en la escena internacional se base, como prevé el artículo 21 TUE, apartado 1, en los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

155 En el supuesto de que se cumplan los dos requisitos expuestos en el apartado 153 de la presente sentencia, debe considerarse que se ha obtenido el consentimiento del pueblo de que se trate. El hecho de que un movimiento que se presenta como el representante legítimo de ese pueblo se oponga a ese acuerdo no puede, como tal, bastar para cuestionar la existencia del consentimiento que se presume.

156 Esta presunción de consentimiento puede, no obstante, ser destruida si los representantes legítimos de dicho pueblo demuestran que el régimen de ventaja conferido a tal pueblo por el acuerdo en cuestión, o el mecanismo de control regular de que debe ir acompañado, no cumple los requisitos expuestos en el apartado 153 de la presente sentencia. Corresponde, en su caso, al juez de la Unión dirimir esta cuestión, con el fin de apreciar, en particular, si el mencionado acuerdo preserva adecuadamente el derecho a la autodeterminación del pueblo de que se trate o la soberanía permanente sobre los recursos naturales que se deriva de ese derecho y del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y cualquier Estado miembro pueden, antes incluso de que se firme o celebre un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos que prevea ese régimen de ventaja, recabar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad del acuerdo contemplado con las disposiciones de los Tratados y, en particular, con el artículo 21 TUE, apartado 1.

157 En el caso de autos, debe considerarse que se cumple el primero de los dos requisitos enunciados en el apartado 153 de la presente sentencia. En efecto, por las razones expuestas en los apartados 147 y 148 de la misma sentencia, el Acuerdo controvertido, aunque modifica la situación jurídica del pueblo del Sáhara Occidental en el Derecho de la Unión a la luz del derecho a la autodeterminación de que dispone sobre ese territorio, no crea obligaciones jurídicas que recaigan sobre ese pueblo, como sujeto de Derecho internacional.

158 Por lo que atañe al segundo requisito, debe observarse que manifiestamente no existe en el Acuerdo controvertido, tal como se desprende, en particular, de las respuestas dadas por la Comisión a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia en la vista ante este, una ventaja en favor del pueblo del Sáhara Occidental que se ajuste a las características mencionadas en el apartado 153 de la presente sentencia.

159 En particular, como acertadamente señaló el Tribunal General en los apartados 318 y 319 de la sentencia recurrida, el Acuerdo controvertido no tiene por objeto conferir derechos al pueblo del Sáhara Occidental, en su condición de tercero en dicho Acuerdo. 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 en virtud de dicho Acuerdo. Además, la Comisión ha explicado en la vista ante el Tribunal de Justicia que el efecto del referido Acuerdo era incluir los productos originarios del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación y tratarlos así, por lo que respecta a las preferencias arancelarias, del mismo modo que a los productos marroquíes y a los productos originarios de Argelia y de Mauritania, que disfrutan también de preferencias arancelarias.

160 De ello se deriva que no puede presumirse que el pueblo del Sáhara Occidental haya dado su consentimiento a la aplicación del Acuerdo controvertido en ese territorio.

161 Debe precisarse que la posibilidad de que se presuma el consentimiento conforme a los apartados 152 a 155 de la presente sentencia no puede ponerse en entredicho por el hecho de que el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, relativo a los territorios no autónomos, se refiera a los «pueblos» y a los «habitantes» de esos territorios y defina como un «encargo sagrado» la obligación de promover en todo lo posible su bienestar, comprendiendo así, en el caso del Sáhara Occidental, a una parte de la «población» de ese territorio que no está incluida en el «pueblo» del Sáhara Occidental. A este respecto, se considera esencial en la Resolución 2703 (2023) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mencionada en el apartado 31 de la presente sentencia que las negociaciones progresen para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Sáhara Occidental en todos sus aspectos. Pues bien, si, en el futuro, un acuerdo debiese beneficiar al pueblo del Sáhara Occidental de conformidad con las exigencias expuestas en el apartado 153 de la presente sentencia, la posibilidad de que ese acuerdo beneficie también a los habitantes de ese territorio en general no podría impedir que se constatase que se presume un consentimiento de dicho pueblo.

162 Habida cuenta, por otra parte, de la constatación que se hace en el apartado 145 de la presente sentencia, según la cual las consultas realizadas por la Comisión y el SEAE no podían acreditar que dicho pueblo hubiese dado tal consentimiento, la conclusión del Tribunal General formulada en el apartado 391 de la sentencia recurrida según la cual, al adoptar la Decisión controvertida, por una parte, el Consejo no había tenido suficientemente en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a la situación del Sáhara Occidental y, por otra parte, el Consejo y la Comisión habían

considerado equivocadamente que la situación actual de dicho territorio no permitía cerciorarse de la existencia de un consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental al Acuerdo controvertido debe considerarse fundada.

163 Por consiguiente, deben desestimarse por infundados el cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y el cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P.

Quinto motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P, basados en errores de Derecho por lo que respecta a la invocabilidad del Derecho internacional

Alegaciones de las partes

164 La Comisión, mediante su quinto motivo, y el Consejo, mediante su tercer motivo, reprochan al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho por lo que atañe a la invocabilidad de las normas de Derecho internacional en el marco de un recurso relativo a la validez de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional por parte de la Unión. Estos motivos tienen por objeto la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General consideró, en el apartado 297 de esta, que el Frente Polisario podía invocar el principio de autodeterminación y el principio del efecto relativo de los tratados y que el tercer motivo formulado ante él no era, por tanto, inoperante.

165 Estas instituciones recuerdan, en particular, la jurisprudencia según la cual los principios del Derecho consuetudinario internacional solo pueden ser invocados por un justiciable, a efectos del examen por el Tribunal de Justicia de la validez de un acto de la Unión, si pueden cuestionar la competencia de la Unión para adoptar un acto y si el acto controvertido puede afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear a cargo de este obligaciones en relación con dicho Derecho (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 107).

166 El Consejo subraya también que, si son invocables normas del Derecho internacional, el control del Tribunal de Justicia se limita, en cualquier caso, a la existencia de errores manifiestos de apreciación por parte de las instituciones en cuanto a los requisitos de aplicación de dichas normas conforme a la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 107. Según el Consejo, en el caso de autos, los principios de autodeterminación y del efecto relativo de los tratados no pueden cuestionar la competencia de la Unión, dado que el Tribunal de Justicia ya ha indicado implícitamente que el Derecho internacional no excluye que un tratado pueda, como excepción a la norma general, vincular a un Estado con respecto a otro territorio, lo cual, a juicio del Consejo, fue confirmado explícitamente por el Tribunal General al desestimar el motivo basado en la falta de competencia del Consejo para celebrar el Acuerdo controvertido. En cualquier caso, en opinión del Consejo, el efecto relativo de los tratados no afecta a la validez de un acuerdo, sino a su oponibilidad.

167 La República Francesa indica a este respecto que, aunque pudiera invocarse el principio del efecto relativo de los tratados y este se hubiese vulnerado en el caso de autos, esa vulneración no daría lugar a la nulidad de la Decisión controvertida, dado que, en virtud de dicho principio, el consentimiento de un tercero no condiciona la validez del tratado en cuestión.

168 El Frente Polisario rebate esta argumentación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

169 El Tribunal General recordó, en el apartado 284 de la sentencia recurrida, 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 había declarado que los principios de Derecho consuetudinario internacional mencionados en el apartado 103 de dicha sentencia solamente pueden 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 pueden cuestionar la competencia de la Unión para adoptar dicho acto y, por otro lado, el acto controvertido puede afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear a cargo de este obligaciones en relación con dicho Derecho. El Tribunal General indicó que, en el asunto que dio lugar a esa última sentencia, se trataba 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.

170 Concretamente, el Tribunal General observó, en el apartado 276 de la sentencia recurrida, que, 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 del efecto relativo de los tratados, para empezar, el juez de la Unión es competente para examinar la compatibilidad de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional, en especial, con 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. En el apartado 279 de la sentencia recurrida, recordó, a continuación, que, en los apartados 88 y 89 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), el Tribunal de Justicia había constatado que el derecho a la autodeterminación es un derecho invocable *erga omnes* y uno de los principios esenciales del Derecho internacional y que, a este respecto, forma 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 debe tomar en consideración.

171 El Tribunal General concluyó, en el apartado 291 de la sentencia recurrida, que, «en el presente asunto, la posibilidad de invocar el principio de autodeterminación y el principio [del] 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, según el Tribunal General, «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 [controvertida], ya que, por un parte, el [Frente Polisario] 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».

172 Este razonamiento no adolece de errores de Derecho.

173 En efecto, de conformidad con jurisprudencia reiterada, la Unión está obligada a ejercer sus competencias respetando todo el Derecho internacional, incluidas las normas y principios del Derecho internacional general y consuetudinario y las disposiciones de los convenios internacionales que la vinculen (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartado 47 y jurisprudencia citada).

174 De ello se deriva que el Tribunal de Justicia tiene competencia, en el contexto del recurso de anulación, para apreciar si un acuerdo internacional celebrado por la Unión es compatible con las normas de Derecho internacional que, de conformidad con los Tratados, vinculen a la Unión. El control de validez que el Tribunal de Justicia deba realizar del acto mediante el que la Unión celebró tal acuerdo internacional puede versar sobre la legalidad del acto a la luz del propio contenido del acuerdo internacional de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartados 48 a 51 y jurisprudencia citada).

175 Así pues, el Tribunal General podía considerar fundadamente que el principio de autodeterminación y el principio del efecto relativo de los tratados eran invocables en el marco del control de validez de la Decisión controvertida.

176 Por tanto, la alegación de la Comisión y del Consejo según la cual debe deducirse de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), que esos principios no son invocables en el marco del control de validez de la Decisión controvertida no puede prosperar.

177 En cuanto a la imputación formulada por el Consejo según la cual, el control, por el juez de la Unión, de la conformidad de un acto de la Unión con esas normas del Derecho internacional debe limitarse a los errores manifiestos de apreciación, ha de señalarse que se confunde, en esencia, con la imputación formulada en el marco del cuarto motivo de ambos recursos de casación, basada en que, supuestamente, el Tribunal General no tuvo en cuenta el margen de apreciación de que dispone el Consejo en materia de relaciones exteriores. En consecuencia, debe desestimarse por las mismas razones que las expuestas en el apartado 134 de la presente sentencia.

178 Por consiguiente, deben desestimarse por infundados el quinto motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P y el tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-799/21 P.

179 Al no haberse acogido ninguno de los motivos invocados por la Comisión y el Consejo en apoyo de los recursos de casación en los asuntos C-779/21 P y C-799/21 P, procede desestimar dichos recursos de casación en su totalidad.

Pretensiones formuladas con carácter subsidiario por el Consejo y la Comisión

Alegaciones de las partes

180 Con carácter subsidiario, el Consejo, subrayando el riesgo, en caso de anulación de la Decisión controvertida, de consecuencias negativas graves para la acción exterior de la Unión y de que se haga peligrar la seguridad jurídica de los compromisos internacionales a los que la Unión ha prestado su consentimiento y que vinculan a las instituciones y a los Estados miembros, estima

necesario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia desestime el recurso de casación interpuesto contra la sentencia recurrida, que este ordene que se mantengan los efectos de la referida Decisión durante un período de doce meses.

181 Por su parte, la Comisión estima que sería deseable que se mantuviesen los efectos de la Decisión controvertida durante un año y medio, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia concluya que la anulación de la mencionada Decisión se justifica por razones distintas de las indicadas en la sentencia recurrida y de que sea posible deducir de las constataciones del Tribunal de Justicia una posibilidad realista de que pueda, no obstante, celebrarse un acuerdo con el Reino de Marruecos que incluya al Sáhara Occidental, a fin de permitir las negociaciones necesarias para la adopción de las decisiones del Consejo sobre la firma y la celebración de tal acuerdo.

182 El Frente Polisario se opone a estas pretensiones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

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

184 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, por motivos de seguridad jurídica, podrán mantenerse los efectos de tal acto, en particular, cuando los efectos inmediatos de su anulación entrañen consecuencias negativas graves para las partes afectadas [sentencia de 1 de marzo de 2022, Comisión/Consejo (Acuerdo con la República de Corea), C-275/20, EU:C:2022:142, apartado 54 y jurisprudencia citada].

185 En el presente asunto, la anulación de la Decisión controvertida sin mantener sus efectos durante un período limitado podría entrañar consecuencias negativas graves para la acción exterior de la Unión y hacer que peligrase la seguridad jurídica de los compromisos internacionales a los que ha prestado su consentimiento y que vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros. En efecto, la Decisión controvertida tenía por objeto la aprobación del Acuerdo controvertido en nombre de la Unión, habiendo entrado dicho Acuerdo en vigor el 19 de julio de 2019.

186 Por consiguiente, procede mantener, por razones de seguridad jurídica, los efectos de la Decisión controvertida durante un período de doce meses a partir de la fecha de pronunciamiento de la presente sentencia.

Costas

187 A tenor del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando el recurso de casación sea infundado, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas.

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

189 En el caso de autos, al haber solicitado el Frente Polisario que se condene en costas al Consejo y a la Comisión y al haberse desestimado las pretensiones de estas instituciones, procede condenarlas a cargar, además de con sus propias costas, con las costas en que haya incurrido el Frente Polisario en el marco de los presentes recursos de casación.

190 El artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable también al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, dispone que los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

191 En el caso de autos, el Reino de Bélgica, Hungría, la República Portuguesa y la República Eslovaca, partes coadyuvantes en casación en el asunto C-799/21, el Reino de España, parte coadyuvante en casación en los asuntos C-779/21 y C-799/21, así como la República Francesa, parte coadyuvante en primera instancia, cargarán con sus propias costas.

192 Finalmente, el artículo 140, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, aplicable igualmente al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, dispone, en particular, que el Tribunal de Justicia podrá decidir que una parte coadyuvante que no sea un Estado miembro o una institución cargue con sus propias costas.

193 En el caso de autos, procede decidir que la Comader cargue con sus propias costas.

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

1) **Desestimar los recursos de casación.**

2) **Mantener los efectos 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, durante un período de doce meses a partir de la fecha de pronunciamiento de la presente sentencia.**

3) **La Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas y con las costas en que haya incurrido el Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) en el marco de los presentes recursos de casación.**

4) **El Reino de Bélgica, el Reino de España, Hungría, la República Portuguesa, la República Eslovaca, la República Francesa y la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), cargarán con sus propias costas.**

Firmas