Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ĆAPETA
presentadas el 21 de marzo de 2024[1]

Asuntos acumulados C-778/21 P y C-798/21 P

Comisión Europea
contra
Frente Popular para la Liberación de Saguía el-Hamra y Río de Oro (Frente Polisario),
Consejo de la Unión Europea (C-778/21 P)
y
Consejo de la Unión Europea
contra

Frente Popular para la Liberación de Saguía el-Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) (C-798/21 P)

«Recurso de casación — Acuerdo de Asociación UE-Marruecos — Acuerdo de colaboración de pesca sostenible — Ámbito de aplicación — Sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) — "Consentimiento" del pueblo del Sáhara Occidental — Principio de efecto relativo de los tratados — Derecho a la autodeterminación»

I. Introducción

1. ¿Puede la Unión Europea celebrar con el Reino de Marruecos un acuerdo de colaboración en el sector pesquero que abarque también las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental? En caso afirmativo, ¿qué obligaciones tiene la Unión Europea en relación con la población de dicho territorio?

2. Estas cuestiones se plantean en el marco de los recursos de casación interpuestos contra la sentencia de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-344/19 y T-356/19, EU:T:2021:640),[2] en la que el Tribunal General concluyó que la Unión Europea no respetó las normas del Derecho consuetudinario internacional que el Tribunal de Justicia, en sus sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, había interpretado en el sentido de que vinculaban a la Unión Europea.[3] Por consiguiente, el Tribunal General anuló[4] la Decisión

1 Lengua original: inglés.

2 Sentencia de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-344/19 y T-356/19, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2021:640).

3 Sentencias de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, en lo sucesivo, «sentencia Consejo/Frente Polisario», EU:C:2016:973), y de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, en lo sucesivo, «sentencia Western Sahara Campaign UK», EU:C:2018:118).

4 Véase la sentencia recurrida, apartados 364 y 365.

(UE) 2019/441,[5] por la que se aprobó la celebración del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible,[6] de su Protocolo de Aplicación[7] y del Canje de Notas.[8] El Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea recurren ahora esta sentencia ante el Tribunal de Justicia.

3. Los presentes recursos de casación deben interpretarse a la luz de un conjunto de recursos de casación paralelos que cuestionan la validez de la decisión del Consejo por la que se aprueban las modificaciones del Acuerdo de Asociación[9] con vistas a ampliar las preferencias arancelarias a los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental, así como a la luz de una petición de decisión prejudicial dirigida a obtener orientaciones sobre el etiquetado correcto del país de origen de los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental. Presento mis conclusiones en todos estos asuntos en el día de hoy.[10]

4. Como también explico en mis conclusiones paralelas presentadas en el día de hoy en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, la continua lucha por la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental constituye un claro fracaso del proceso político dirigido por las Naciones Unidas para el que se necesitan desesperadamente soluciones prácticas.

II. Antecedentes de los presentes procedimientos

A. Breve historia de la cuestión del Sáhara Occidental

5. En los puntos 8 a 28 de mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, explico con más detalle los antecedentes históricos de la cuestión del Sáhara Occidental y las dificultades a las que se enfrenta el pueblo de dicho territorio para ejercer su derecho a la autodeterminación.

6. Lo que conviene repetir o añadir a efectos del presente procedimiento es lo siguiente.

7. El Sáhara Occidental fue colonizado por el Reino de España en el siglo XIX.

8. En 1963, en el marco del proceso de descolonización, dicho territorio fue incluido por las Naciones Unidas en la lista de territorios no autónomos.[11]

5 Decisión del Consejo, de 4 de marzo de 2019, relativa a la celebración del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de Aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo (DO 2019, L 77, p. 4; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

6 Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos (DO 2019, L 77, p. 8; en lo sucesivo, «Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible»).

7 Protocolo de Aplicación del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos (DO 2019, L 77, p. 18; en lo sucesivo, «Protocolo de Aplicación»).

8 Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos adjunto al Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos (DO 2019, L 77, p. 53; en lo sucesivo, «Canje de Notas»).

9 Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (DO 2000, L 70, p. 2; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»).

10 Véanse mis conclusiones de 21 de marzo de 2024 presentadas en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P, Comisión y Consejo/Frente Polisario (en lo sucesivo, «conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario»), y mis conclusiones de 21 de marzo de 2024 presentadas en el asunto C-399/22, Confédération paysanne (Melones y tomates del Sáhara Occidental).

11 Naciones Unidas, Informe de la Comisión para la Información sobre Territorios No Autónomos, suplemento n.º 14 (A/5514) (1963), anexo III «Lista de los Territorios No Autónomos en el sentido del capítulo XI de la Carta, a 31 de diciembre de 1962, por regiones geográficas».

9. En 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas confirmó el derecho del pueblo del Sáhara Occidental a la libre determinación e invitó a España a permitir y organizar el ejercicio de ese derecho, [12] que España decidió permitir mediante referéndum. Dicho referéndum nunca se celebró.

10. En 1969, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2554 (XXIV). [13] Dicha Resolución «reafirma el derecho inalienable que los pueblos de los territorios dependientes tienen a la libre determinación y a la independencia, así como sobre los recursos naturales de sus territorios, y su derecho a disponer de esos recursos como mejor les convenga a la luz del octavo párrafo del preámbulo de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General» y «pide a las Potencias administradoras y a los Estados interesados cuyas compañías y cuyos nacionales se dedican a tales actividades que adopten inmediatamente medidas para poner fin a todas las prácticas por las que se explotan los territorios y pueblos bajo dominación colonial».

11. El estatuto del Sáhara Occidental como territorio no autónomo y el derecho de su pueblo a la autodeterminación fueron confirmados por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental. [14]

12. El Reino de Marruecos considera que el territorio del Sáhara Occidental forma parte de su territorio soberano, incluidas las aguas adyacentes al mismo.

13. En 1975, España, el Reino de Marruecos y la República Islámica de Mauritania firmaron la Declaración de Principios sobre el Sáhara Occidental (también conocida como «Acuerdos de Madrid»), [15] mediante la cual el territorio del Sáhara Occidental fue dividido entre estos dos últimos Estados. [16] Poco después, en enero de 1976, el ejército marroquí entró en el territorio del Sáhara Occidental.

12 Resolución 2229 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1966, «Cuestión de Ifni y el Sáhara Español».

13 Resolución 2554 (XXIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 12 de diciembre de 1969, «Actividades de los intereses extranjeros, económicos y de otro tipo, que constituyen un obstáculo para la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales en Rhodesia del Sur, Namibia y los territorios bajo dominación portuguesa, así como en todos los demás territorios bajo dominación colonial, y esfuerzos para eliminar el colonialismo, el *apartheid* y la discriminación racial en el África meridional».

14 Opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental (CIJ Recopilación 1975, p. 12).

15 Véase *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 988, p. 259.

16 Se discute la fuerza legal de los Acuerdos de Madrid; véase, por ejemplo, Simon, S.: «Western Sahara», en Walter, C., Von Ungern-Sternberg, A., y Abushov, K. (eds.), *Self-determination and secession in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 260 (que cuestiona si, a pesar de su registro como tratado en la Secretaría de las Naciones Unidas, los Acuerdos de Madrid podían transferir soberanía explícitamente, «puesto que España no tenía derecho a disponer de un territorio que pertenecía al pueblo de ese territorio»). Véanse también las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1), puntos 161 y 162 (en las que se explica que la falta de consenso en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas acerca de las consecuencias que debían extraerse de los Acuerdos de Madrid condujo a la aprobación de dos resoluciones de contenido diferente, una que no hace ninguna referencia a dichos Acuerdos y se dirige al Reino de España «en su calidad de potencia administradora» y una que no se refiere a ninguna potencia administradora, sino a «la Administración provisional»).

14. Según un cable diplomático estadounidense de 1975 del Secretario de Estado H. Kissinger, como parte de las negociaciones en torno a los Acuerdos de Madrid, a cambio de su retirada de dicho territorio, España debía tener «derechos de pesca […] en las aguas del Sáhara Occidental y el 35 % de participación española en las minas de fosfatos». [17]

15. El 26 de febrero de 1976, España informó al Secretario General de las Naciones Unidas de que había puesto fin a su presencia en el Sáhara Occidental y renunciado a su condición de potencia administradora en virtud del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. [18]

16. En 1985, la Comunidad Económica Europea se comprometió a asumir la responsabilidad de los acuerdos de pesca existentes celebrados por España y Portugal con el Reino de Marruecos, tras su adhesión a la (entonces) Comunidad. [19]

17. En 1988, 1992 y 2006, la Comunidad (Económica) Europea celebró sus propios acuerdos en el sector pesquero con el Reino de Marruecos. [20]

18. El ámbito de aplicación de dichos acuerdos abarcaba el «territorio de Marruecos y […] las aguas bajo jurisdicción marroquí», [21] sin precisar específicamente el límite de las zonas marítimas cubiertas.

19. Un componente clave de todos esos acuerdos fue el pago de contrapartidas financieras al Reino de Marruecos, en parte a cambio de que las autoridades de este país expidieran licencias a los buques pesqueros de la Unión. [22]

17 Véase el cable 1975STATE276309 de 21 de noviembre de 1975 del Secretario de Estado H. Kissinger a la Misión Permanente de los Estados Unidos de América en las Naciones Unidas, citado en las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1), nota 121. En sus conclusiones, el Abogado General Wathelet explica también que «las delegaciones española, marroquí y mauritana acordaron reconocer conjuntamente derechos de pesca en las aguas adyacentes al Sáhara Occidental a favor de 800 barcos españoles, por una duración de 20 años, en las mismas condiciones que existían a 14 de noviembre de 1975» (nota 118).

18 Esta disposición forma parte del capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas, que versa sobre los territorios no autónomos. Obliga a 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», en particular, «a desarrollar el gobierno propio [para estos pueblos], a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos[ ]y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas».

19 Decisión 87/442/CEE del Consejo, de 13 de agosto de 1987, referente a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo al régimen pesquero entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos, aplicable con carácter preliminar durante el período comprendido entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 1987 (DO 1987, L 232, p. 18) y Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo al Régimen Pesquero entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos, aplicable con carácter preliminar durante el período comprendido entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 1987 (DO 1987, L 232, p. 19) (en el que se indica que, a la luz de la adhesión de España y Portugal, y a la espera de la celebración de un acuerdo de pesca marruecos-CEE, «Marruecos propone a la Comunidad la prórroga, hasta finales de diciembre de 1987, de las posibilidades de pesca asignadas en virtud del Acuerdo de pesca hispano-marroquí de 1 de agosto de 1983»). Véanse también los artículos 354 y 355 del Acta relativa a las Condiciones de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las Adaptaciones de los Tratados (DO 1985, L 302, p. 23).

20 Véanse el Acuerdo sobre las Relaciones en Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos (DO 1988, L 99, p. 49; en lo sucesivo, «Acuerdo de 1988»); el Acuerdo sobre las Relaciones en Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos (DO 1992, L 407, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo de 1992»), y el Acuerdo de Colaboración en el Sector Pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos (DO 2006, L 141, p. 4; en lo sucesivo, «Acuerdo de Pesca de 2006»).

21 Véanse el artículo 1 del Acuerdo de 1988, el artículo 1 del Acuerdo de 1992 y el artículo 11 del Acuerdo de Pesca de 2006.

22 Véanse los artículos 2, apartado 2, y 6, del Acuerdo de 1988, los artículos 2, apartado 2, y 7, del Acuerdo de 1992 y los artículos 6 y 7 del Acuerdo de Pesca de 2006.

20. Asimismo, las posibilidades de pesca concedidas a los buques pesqueros de la Unión, su duración y sus condiciones de uso se establecían en protocolos separados, válidos por un período de cuatro años respectivamente y que formaban parte integrante de dichos acuerdos. [23]

21. El último protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera (es decir, el Protocolo de Aplicación de 2013), [24] que acompañaba al Acuerdo de Pesca de 2006, expiró el 14 de julio de 2018. [25]

22. La aplicabilidad a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental del Acuerdo de Pesca de 2006 y del Protocolo de Aplicación de 2013 se vio alterada por la sentencia Western Sahara Campaign UK.

B. Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible

1. Antecedentes procesales

23. En 2018, el Tribunal de Justicia decidió que el Acuerdo de Pesca de 2006 no abarcaba ni el territorio del Sáhara Occidental ni las aguas adyacentes a dicho territorio porque las expresiones «territorio del Reino de Marruecos» y «aguas bajo su soberanía o jurisdicción» no podían referirse al territorio autónomo del Sáhara Occidental. [26] Del mismo modo, en lo que respecta al Protocolo de Aplicación de 2013, el Tribunal de Justicia concluyó que la expresión «zonas de pesca marroquíes» no incluía las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental. [27]

24. En este sentido, el Tribunal de Justicia alineó la interpretación de estas expresiones con la de expresiones similares controvertidas en su sentencia Consejo/Frente Polisario. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia había concluido que el concepto de «territorio del Reino de Marruecos» no podía interpretarse en el sentido de que se extendía al territorio del Sáhara Occidental. [28]

25. Tras la sentencia Western Sahara Campaign UK, mediante decisión de 16 de abril de 2018, [29] «el Consejo autorizó a la Comisión a entablar negociaciones con el Reino de Marruecos, con vistas a modificar el Acuerdo y acordar un nuevo protocolo de aplicación». [30]

23 Artículos 5 y 7 del Acuerdo de 1988 y Protocolo n.º 1 por el que se fijan las posibilidades de pesca concedidas por Marruecos y las contrapartidas de la Comunidad para el período que va desde el 1 de marzo de 1988 hasta el 29 de febrero de 1992 (DO 1988, L 99, p. 61); artículos 7 a 9 del Acuerdo de 1992 y Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca concedidas por Marruecos y el importe de la contrapartida financiera y de las ayudas financieras concedidas por la Comunidad (DO 1992, L 407, p. 15), y artículos 5 a 7 del Acuerdo de Pesca de 2006 y Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos (DO 2006, L 141, p. 9).

24 Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos (DO 2013, L 328, p. 2; en lo sucesivo, «Protocolo de Aplicación de 2013»).

25 Decisión impugnada, considerando 2. Véase también, en este sentido, la sentencia recurrida, apartado 29.

26 Véase, en este sentido, la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartados 62 a 64, 69 y 73.

27 Véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 79.

28 Véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartados 61 y 62.

29 Véase el documento del Consejo 9716/17 — Resultado de la sesión del Consejo, sesión n.º 3544 del Consejo, Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio), p. 22.

30 Decisión impugnada, considerando 6.

26. El 14 de enero de 2019, la Unión Europea y el Reino de Marruecos firmaron el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible, el Protocolo de Aplicación y el Canje de Notas, que forman parte de dicho Acuerdo. [31]

27. El Canje de Notas señala, en la parte pertinente, que la Unión Europea y el Reino de Marruecos «reiteran su apoyo al proceso de las Naciones Unidas y a los esfuerzos del Secretario General para lograr una solución política definitiva, de acuerdo con los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y sobre la base de las Resoluciones del Consejo de Seguridad».

28. El Canje de Notas estipula asimismo que «el Acuerdo de pesca se celebra sin perjuicio de las posiciones respectivas», lo que, para la Unión Europea, significa que, «sobre el estatuto del territorio no autónomo del Sáhara Occidental, cuyas aguas adyacentes están cubiertas por la zona de pesca tal como se define en el artículo 1, letra h), del Acuerdo de pesca, y su derecho a la autodeterminación, la referencia en el Acuerdo de pesca a las disposiciones legislativas y reglamentarias marroquíes no prejuzga su posición», y, para el Reino de Marruecos, implica que «la región del Sáhara es una parte integrante del territorio nacional sobre la cual ejerce la plenitud de sus atributos de soberanía como en el resto del territorio nacional».

29. Mediante la Decisión impugnada de 4 de marzo de 2019, el Consejo aprobó, en nombre de la Unión Europea, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible, el Protocolo de Aplicación y el Canje de Notas. Los considerandos 3, 5, 7 a 9 y 11 de dicha Decisión tienen el siguiente tenor:

«(3) En su sentencia sobre el asunto C-266/16 […] en respuesta a una petición de decisión prejudicial sobre la validez y la interpretación del Acuerdo y su Protocolo de aplicación, el Tribunal [de Justicia] determinó que ni el Acuerdo ni dicho Protocolo son aplicables a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

[…]

(5) Las flotas de la Unión deben tener la posibilidad de proseguir las actividades pesqueras que vienen realizando desde la entrada en vigor del Acuerdo, y el ámbito de aplicación debe definirse de modo que comprenda las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental. Proseguir la colaboración en materia de pesca es, por otro lado, fundamental para que dicho territorio pueda seguir disfrutando de la ayuda sectorial ofrecida en virtud del Acuerdo, con arreglo al Derecho de la Unión e internacional, incluidas las disposiciones sobre derechos humanos, y en beneficio de la población afectada.

[…]

(7) El objetivo del Acuerdo de pesca es permitir que la Unión y el Reino de Marruecos colaboren más estrechamente para promover una política de pesca sostenible y una explotación responsable de los recursos pesqueros en la zona de pesca definida en el Acuerdo de pesca, y apoyar los esfuerzos del Reino de Marruecos para desarrollar el sector de la pesca y una economía azul. El Acuerdo contribuye así a la consecución de los objetivos perseguidos por la Unión en virtud del artículo 21 del Tratado de la Unión Europea.

[31] Véase el artículo 16 del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible.

(8) La Comisión evaluó las posibles repercusiones del Acuerdo de pesca en el desarrollo sostenible, en concreto en lo concerniente a los beneficios para la población afectada y a la explotación de los recursos naturales de los territorios en cuestión.

(9) De esta evaluación se desprende que el Acuerdo de pesca debería ser muy beneficioso para la población afectada, por las positivas repercusiones socioeconómicas que tendrá en ella, principalmente desde el punto de vista del empleo y las inversiones, y por sus efectos sobre el desarrollo del sector pesquero y del sector de transformación de los productos de la pesca.

[…]

(11) Habida cuenta de las consideraciones que se exponen en la sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior [(SEAE)], tomó todas las medidas razonables y viables en el contexto actual para asegurar una participación adecuada de la población afectada con el fin de cerciorarse de su consentimiento. Se realizaron amplias consultas en el Sáhara Occidental y en el Reino de Marruecos, y los agentes socioeconómicos y políticos que participaron en ellas se mostraron claramente a favor de la celebración del Acuerdo de pesca. No obstante, el Frente Polisario y otras partes no accedieron a participar en el proceso de consulta.»

2. Ámbito de aplicación

30. El ámbito de aplicación del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible se prevé en su artículo 14. Con arreglo a esta disposición, «el presente Acuerdo se aplicará en los territorios en los que se aplican, por una parte, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, por otra, las disposiciones legislativas y reglamentarias a que se refiere el artículo 6, apartado 1, del presente Acuerdo».

31. Por su parte, el artículo 6, apartado 1, de dicho Acuerdo explica que «los buques de la Unión que faenen en la zona de pesca deberán cumplir las disposiciones legislativas y reglamentaciones marroquíes que regulan las actividades pesqueras en dicha zona, salvo disposición en contrario del presente Acuerdo». [32]

32. La «zona de pesca» se define en el artículo 1, letra h), del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible como «las aguas del Atlántico Centro-Oriental situadas entre los paralelos 35[°] 47′ 18″ Norte y 20° 46′ 13″ Norte, incluidas las aguas adyacentes del Sáhara Occidental, [33] que cubren el conjunto de las zonas de gestión; esta definición no afectará a las posibles negociaciones sobre la delimitación de las zonas marítimas de los Estados costeros ribereños de la zona de pesca ni, en general, a los derechos de los Estados terceros».

33. Según el Tribunal General, la frontera entre el Sáhara Occidental y el Reino de Marruecos se sitúa en el paralelo 27° 42′ N (Punta Stafford). [34]

[32] El artículo 2 del Protocolo de Aplicación enlaza con ese ámbito de aplicación al establecer que «el objetivo del presente Protocolo es aplicar las disposiciones del Acuerdo de pesca mediante el establecimiento de las condiciones de acceso de los buques de la Unión a la zona de pesca definida en el artículo 1, letra h), de dicho Acuerdo, y las disposiciones de aplicación [del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible].»

[33] La nota 1 tiene el siguiente tenor: «Región del Sáhara, según la posición de Marruecos.»

[34] Sentencia recurrida, apartado 212.

34. En consecuencia, «las coordenadas geográficas a que se hace referencia [en particular, en el artículo 1, letra h), del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible] comprenden tanto las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos como las aguas adyacentes al Sáhara Occidental». [35]

3. Compensación financiera

35. En el marco del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible, la Unión Europea acuerda el pago de una contrapartida financiera al Reino de Marruecos.

36. El valor total de estas contrapartidas parece ascender a 208 700 000 euros para el período de validez del Protocolo de Aplicación, [36] es decir, del 18 de julio de 2019 al 17 de julio de 2023. [37]

37. Dicha contrapartida está conformada por «a) una compensación financiera concedida por la Unión por el acceso de sus buques a la zona de pesca; b) los cánones abonados por los armadores de los buques de la Unión; c) una ayuda sectorial concedida por la Unión para la aplicación de una política pesquera sostenible y la gobernanza de los océanos que sea objeto de una programación anual y plurianual.» [38]

38. Por su parte, el Reino de Marruecos somete la contrapartida financiera y los cánones de los armadores a «una distribución geográfica y social equitativa de las ventajas socioeconómicas que permita garantizar que beneficia a las poblaciones afectadas». [39]

39. La ayuda sectorial recibida de la Unión Europea no parece estar sujeta a esa obligación de distribución, si bien «contribuirá al desarrollo y a la aplicación de la política sectorial en el contexto de la estrategia nacional de desarrollo del sector pesquero». [40]

40. A tal efecto, el Reino de Marruecos debe presentar a la Comisión Mixta creada por el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible [41] y compuesta por representantes del Reino de Marruecos y de la Unión Europea [42] un «método de distribución geográfica y social [de dichos fondos], así como la clave de la distribución de los importes asignados». [43]

35 Sentencia recurrida, apartado 111.

36 Véase el artículo 4 del Protocolo de Aplicación.

37 Véase el artículo 16 del Protocolo de Aplicación, en relación con la Información sobre la entrada en vigor del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de Aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo (DO 2019, L 195, p. 1).

38 Véase el artículo 12, apartado 2, letra c), del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible.

39 Véase el artículo 12, apartado 4, del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el artículo 6, apartado 1, del Protocolo de Aplicación. Véase también la sentencia recurrida, apartado 33.

40 Véase el artículo 7, apartado 1, del Protocolo de Aplicación. Compárese con el considerando 5 de la Decisión impugnada, que explica que «proseguir la colaboración en materia de pesca es […] fundamental para que [el] territorio [del Sáhara Occidental] pueda seguir disfrutando de la ayuda sectorial ofrecida en virtud del Acuerdo, […] en beneficio de la población afectada».

41 Véase el artículo 13 del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible. Como indica su apartado 1, dicha Comisión está compuesta por representantes de la Unión Europea y del Reino de Marruecos. Véase también la sentencia recurrida, apartado 215.

42 Véanse el artículo 13 del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el apartado 314 de la sentencia recurrida.

43 Artículo 6, apartado 2, del Protocolo de Aplicación. No puedo sino suponer que el «método de distribución geográfica y social» y la propia «clave de la distribución» fueron presentados por el Reino de Marruecos a la Comisión Mixta, ya que ninguno de estos elementos forma parte del expediente judicial, ni en primera instancia ni en casación.

41. Los distintos componentes de la contrapartida financiera que deben pagarse a las autoridades marroquíes se asignan bajo la supervisión de la Comisión Mixta. [44]

42. Por último, al Reino de Marruecos le incumbe una obligación de información: sus autoridades deben presentar un informe anual y un informe final antes de la expiración del Protocolo de Aplicación. [45]

4. Posibilidades de pesca y su gestión

43. Las posibilidades de pesca están reguladas por el Protocolo de Aplicación, que se renueva cada cuatro años.

44. Como ya he explicado, el protocolo firmado con motivo de la celebración del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible expiró el 17 de julio de 2023. [46]

45. En la fecha de redacción de las presentes conclusiones, no se había negociado ningún protocolo nuevo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos.

46. Para ejercer actividades pesqueras en la zona regulada por el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible, los buques de la Unión deben obtener en primer lugar una autorización de pesca. [47]

47. Esta autorización se obtiene a cambio del pago de los cánones anuales de los armadores descritos en el punto 37 de las presentes conclusiones.

48. Dichas autorizaciones son expedidas por el Departamento de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca Marítima, Desarrollo Rural y Aguas y Bosques del Reino de Marruecos. [48]

49. Con arreglo al Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible, los buques de la Unión que faenen en la «zona de pesca» podrán capturar «únicamente el excedente de la captura permisible contemplado en el artículo 62, apartados 2 y 3, de la [Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)] establecido […] sobre la base de los dictámenes científicos disponibles y pertinentes y de la información correspondiente […] acerca del esfuerzo pesquero total ejercido sobre las poblaciones consideradas por todas las flotas que faenen en la zona de pesca». [49]

44 Véanse los artículos 4, apartado 2, y 6 a 8 del Protocolo de Aplicación. Véase también la sentencia recurrida, apartado 314. Ni el expediente judicial de primera instancia ni el de casación contienen ningún documento relativo a la supervisión o al proceso de toma de decisiones de la Comisión Mixta. En la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que dicha obligación de distribución significa que «las partes se comprometen a velar por que estas ventajas beneficien a las poblaciones afectadas, incluidas las del Sáhara Occidental, de manera proporcional a las actividades pesqueras en la zona definida por el citado Acuerdo, que incluyen las aguas adyacentes a dicho territorio, sin establecer ninguna excepción a este principio» (sentencia recurrida, apartado 213).

45 Artículo 6, apartados 4 y 5, del Protocolo de Aplicación.

46 Véase el artículo 16 del Protocolo de Aplicación.

47 Véanse el artículo 5, apartado 1, del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el anexo del Protocolo de Aplicación. Véase también el apartado 209 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General explica que el «Reino de Marruecos [tiene] la tarea de determinar las coordenadas exactas de estas zonas de gestión y cualquier otra zona en que se prohíba faenar dentro de ellas, entendiéndose que las fichas técnicas de pesca citadas tan solo fijan los límites máximos de estas zonas de gestión».

48 Véase el artículo 1, letra j), del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible, en relación con el artículo 1, puntos 6 y 9, del Protocolo de Aplicación.

49 Véase el artículo 3, apartado 4, del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible.

50. En la vista, el Consejo y la Comisión explicaron que, en la práctica, este límite lo determina el Reino de Marruecos tras evaluar la capacidad pesquera total de las poblaciones de peces locales, sus esfuerzos pesqueros internos y la parte restante que puede pescarse de forma sostenible. [50]

51. El Informe Anual de 2021 de la Comisión Mixta [51] y la Evaluación Final de 2023 [52] explican que todos los tipos de poblaciones de la «zona de pesca», excepto dos, estaban completamente explotados o sobreexplotados. [53] Solo se consideraron «no explotadas por completo» las poblaciones de dentón de ojos grandes (*Dentex macrophtalmus*) y de sardinas (*S. Pilchardus*). [54]

C. Sentencia recurrida

52. Los días 10 y 12 de junio de 2019, el Frente Polisario interpuso sendos recursos solicitando, en particular, la anulación de la Decisión impugnada.

53. El 29 de septiembre de 2021, el Tribunal General dictó la sentencia recurrida, mediante la cual anuló la Decisión impugnada. [55]

54. Por lo que respecta a la admisibilidad del recurso, el Tribunal General desestimó las dos causas de inadmisión principales de la Comisión y del Consejo relativas a la capacidad procesal del Frente Polisario y a su legitimación en relación con la Decisión impugnada. [56]

55. En cuanto al fondo del recurso, el Tribunal General desestimó el primer motivo de anulación del Frente Polisario relativo a la supuesta incompetencia del Consejo para adoptar la Decisión impugnada. [57]

56. Por el contrario, estimó el tercer motivo de anulación del Frente Polisario relativo a la obligación que incumbe al Consejo de atenerse a los requisitos establecidos en la jurisprudencia relativa al derecho a la autodeterminación y al principio de efecto relativo de los tratados. [58] El Tribunal General no examinó los demás motivos de anulación invocados por el Frente Polisario.

50 Estas instituciones explicaron también que alrededor del 20 % de este excedente se asignaría a los buques pesqueros de la Unión.

51 «Rapport de la Réunion annuelle du Comité Scientifique Conjoint relatif à l'Accord de pêche signé entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne 2021» (disponible en la siguiente dirección de Internet: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-03/report-jsc-morocco-2021_fr.pdf) (en lo sucesivo, «Informe Anual de 2021»).

52 Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, Defaux, V., Caillart, B., y Guélé, M. : «Évaluation rétrospective et prospective du Protocole à l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc — Rapport final» (disponible en la siguiente dirección de Internet: https://data.europa.eu/doi/10.2771/785958) (en lo sucesivo, «Evaluación Final de 2023»).

53 Véanse, Informe Anual de 2021, pp. 15, 27 a 28, 37, 67 y 91 a 93, y Evaluación Final de 2023, pp. 26 a 28 y 114 a 116.

54 Véanse, Informe Anual de 2021, pp. 37, 86 y 90, y Evaluación Final de 2023, pp. 26 a 28 y 115 y 116.

55 Sin embargo, dicho órgano jurisdiccional decidió también mantener los efectos de la Decisión impugnada durante un período que no puede exceder el plazo contemplado en el artículo 56, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, de interponerse recurso de casación dentro de dicho plazo, hasta que el Tribunal de Justicia dicte su sentencia. Sentencia recurrida, apartado 369.

56 Sentencia recurrida, apartado 132 a 159 y 171 a 268.

57 Sentencia recurrida, apartados 270 a 274.

58 Sentencia recurrida, apartados 276 a 396.

D. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

57. Mediante recursos de casación interpuestos el 14 de diciembre de 2021 y el 16 de diciembre de 2021, la Comisión y el Consejo solicitan respectivamente al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida en su totalidad, se pronuncie él mismo sobre las cuestiones planteadas, desestime el recurso en primera instancia y condene en costas al Frente Polisario. Con carácter subsidiario, estas instituciones solicitan al Tribunal de Justicia que mantenga los efectos de la Decisión impugnada durante un período de doce meses a partir de la fecha en que se dicte su sentencia.

58. Esta forma de proceder cuenta con el apoyo de la Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée y otros y de los Gobiernos belga, español, francés, húngaro, portugués y eslovaco.

59. Los días 23 y 24 de octubre de 2023 se celebró una vista en la que presentaron observaciones orales la Comisión, el Consejo, el Frente Polisario, la Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée y otros y los Gobiernos belga, francés, español y húngaro.

III. Análisis

A. Sobre la interpretación del Derecho internacional

60. Los presentes recursos de casación cuestionan la validez de la decisión de la Unión Europea de celebrar un acuerdo internacional a la luz de las normas de Derecho internacional que vinculan a la Unión Europea, más concretamente a la luz de dos principios de Derecho consuetudinario internacional —el derecho a la autodeterminación y el principio de efecto relativo de los tratados—. [59]

61. En comparación con el ordenamiento jurídico de la Unión o de sus Estados miembros, el Derecho internacional es un ordenamiento menos compacto y, desde el punto de vista de la determinación de la uniformidad del significado de las normas de dicho ordenamiento, mucho más descentralizado.

[59] En sus sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, el Tribunal de Justicia consideró el derecho a la autodeterminación como un principio consuetudinario expresado en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, y el principio de efecto relativo de los tratados como un principio general de Derecho internacional codificado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada 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»), normas ambas vinculantes para la Unión Europea. Véanse, en este sentido, las sentencias Consejo/Frente Polisario, apartado 88, y Western Sahara Campaign UK, apartado 63.

62. Aunque el Derecho internacional dispone de su propio sistema de fuentes jurídicas,[60] y algunas normas interpretativas generalmente aceptadas,[61] carece de un intérprete final cuyas interpretaciones vinculen a todos los participantes en el ordenamiento.[62]

63. A este respecto, en la interpretación del contenido de las normas de Derecho consuetudinario internacional que forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión, las instituciones de la Unión, incluidos los órganos jurisdiccionales de la Unión, no están limitadas por las diferentes interpretaciones de la misma norma realizadas por otros sujetos de Derecho internacional.[63]

64. No obstante, al interpretar el significado del Derecho internacional a efectos del ordenamiento jurídico de la Unión, el Tribunal de Justicia debe determinar si se ha alcanzado un cierto nivel de consenso sobre el significado de una norma concreta en el ámbito del Derecho internacional. Ello se deriva, en mi opinión, del compromiso de la Unión Europea de contribuir al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, como se establece en el artículo 3 TUE, apartado 5.

65. Del mismo modo que las instituciones de la Unión no están vinculadas por las interpretaciones del Derecho internacional realizadas por otros sujetos de dicho ordenamiento jurídico, la interpretación que el Tribunal de Justicia atribuye a una norma de Derecho internacional solo es vinculante en el marco del ordenamiento jurídico de la Unión. Sin embargo, al atribuir el significado a una norma de Derecho internacional, es importante que el Tribunal de Justicia siga siendo consciente de que su interpretación tiene efectos en la esfera del Derecho internacional y contribuye a la creación de la costumbre y a la elaboración de su significado.[64]

66. La interpretación del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico de la Unión también plantea la cuestión de la relación entre los órganos jurisdiccionales de la Unión y las instituciones políticas de la Unión a la hora de interpretar qué obligaciones impone el Derecho internacional a la Unión Europea.

60 Según el artículo 38, apartado 1, del Estatuto de la CIJ, las fuentes del Derecho internacional son los tratados y convenciones, la costumbre, los principios generales de Derecho y las decisiones judiciales y las doctrinas. Véase también, en general, Shaw, M. N.: *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 69 y ss.

61 Los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena establecían normas para la interpretación de los tratados internacionales. Algunas de estas normas podrían entenderse como la codificación del Derecho consuetudinario internacional. El Derecho consuetudinario internacional, por otra parte, exige que el intérprete establezca en primer lugar si una determinada norma representa la costumbre y, a continuación, que interprete su significado en una situación concreta. Para ello, es necesario establecer la práctica y la *opinio iuris* de los Estados. Mediante ese ejercicio, la costumbre aún puede adquirir un significado diferente en un sistema que carece de un intérprete único autorizado a tal efecto. Sobre la diferencia entre el hecho de llegar a la *decisión* de que una determinada norma constituye una norma de Derecho consuetudinario internacional y la *interpretación* posterior del contenido de dicha norma, véase, Merkouris, P.: «Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle», en Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., y Westerman, P. (eds.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, p. 136.

62 Según el artículo 38, apartado 1, letra d), del Estatuto de la CIJ, las decisiones judiciales, incluidas las de dicho órgano jurisdiccional, tan solo son un medio auxiliar para la determinación de las reglas de Derecho internacional.

63 Para ejemplos de diferencias entre modelos de interpretación del Derecho internacional, véase Roberts, A.: «Patterns of difference and dominance», en Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 232 y ss.

64 Véanse, a este respecto, Malenovský, J.: «Le juge et la coutume internationale : perspectives de l'Union européenne et de la Cour de justice», *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 12, 2013, p. 218, y Odermatt, J.: «The European Union's role in the making and confirmation of customary international law», en Lusa Bordin, F., Müller, A., y Pascual-Vives, F. (eds.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp. 74 y 75.

67. En el ámbito de la política exterior de la Unión Europea, las instituciones políticas de la Unión disponen de una amplia facultad discrecional. [65] La decisión de celebrar un acuerdo internacional con otro Estado, incluida la decisión de extender potencialmente la aplicación de dicho acuerdo a un tercer territorio, es parte de esa facultad discrecional. El Tribunal de Justicia no puede cuestionar esta elección.

68. Sin embargo, cuando se adopta una decisión política sobre la celebración de un acuerdo con un tercer Estado o territorio, no solo el Tribunal de Justicia está facultado para controlar si el establecimiento de relaciones exteriores por parte de la Unión Europea se ajusta a las exigencias constitucionales impuestas por los Tratados UE y FUE, sino que incluso está obligado a hacerlo. [66]

69. Como explicó el Tribunal de Justicia en su sentencia Air Transport Association of America y otros, «procede recordar que, como se desprende del artículo 3 TUE, apartado 5, la Unión contribuye al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional. Por consiguiente, cuando adopta un acto, está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho consuetudinario internacional que vincula a las instituciones de la Unión». [67]

70. Por consiguiente, en su misión constitucional de garantizar el Estado de Derecho en la Unión Europea, el Tribunal de Justicia debe apreciar si, mediante la celebración de un acuerdo internacional, las instituciones de la Unión han vulnerado los derechos que las normas del Derecho consuetudinario internacional confieren a los sujetos de dicho ordenamiento jurídico.

71. Ello exige que el Tribunal de Justicia interprete el contenido de las normas de Derecho consuetudinario pertinentes. En una situación en la que existe una *opinio iuris* uniforme sobre la existencia de una obligación jurídica (como la obligación de reconocer el derecho a la autodeterminación de un territorio no autónomo), pero no sobre su contenido preciso, la facultad discrecional de las instituciones políticas de la Unión en las relaciones exteriores exige que el Tribunal de Justicia se remita a la interpretación adoptada por dichas instituciones.

72. Las anteriores características del Derecho internacional guiarán mi análisis en los presentes recursos de casación.

65 Véanse, a este respecto, las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993), apartado 24, y de 9 de junio de 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449), apartado 99 (en las que el Tribunal de Justicia consideró que, en el desarrollo de las relaciones exteriores, las instituciones de la Unión gozan de una gran flexibilidad en la toma de decisiones políticas, lo que implica necesariamente elecciones políticas).

66 Así pues, he considerado que, incluso en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, en el que la competencia del Tribunal de Justicia es limitada, no puede excluirse su competencia para controlar la conformidad de la acción de la Unión con los derechos fundamentales. Véanse, en este sentido, mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados KS y KD/Consejo y otros y Comisión/KS y KD (C-29/22 P y C-44/22 P, EU:C:2023:901), puntos 115 a 120. Este asunto sigue pendiente ante el Tribunal de Justicia.

67 Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 101.

B. Sobre la admisibilidad

1. Interés

73. Como se explica en los puntos 36 y 44 de las presentes conclusiones, el Protocolo de Aplicación, que regula las condiciones de acceso a las zonas de pesca adyacentes al territorio del Sáhara Occidental, expiró el 17 de julio de 2023. [68]

74. Sin un protocolo válido, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible no permite a los buques de la Unión acceder a la «zona de pesca».

75. La Comisión también confirmó este extremo en la vista.

76. ¿Significa esto que el Frente Polisario ha perdido su interés en continuar este procedimiento? [69]

77. En mi opinión, no.

78. El Frente Polisario invoca una supuesta invalidez de la conducta de la Unión Europea derivada de la celebración del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible con el Reino de Marruecos.

79. En virtud de su impugnación de la Decisión impugnada, su motivo de ilegalidad se extiende a la totalidad del «paquete» acordado con el Reino de Marruecos —el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible, el Protocolo de Aplicación y el Canje de Notas— y no solo a sus efectos prácticos.

80. En consecuencia, los presentes recursos de casación pueden conllevar la obligación de la Unión Europea de renegociar ciertas partes de ese «paquete», incluidos los derechos de acceso a la pesca de la flota pesquera de la Unión en lo que respecta a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental, parte del cual el Frente Polisario controla y pretende representar.

81. Por lo tanto, la expiración del Protocolo de Aplicación no afecta al mantenimiento del interés del Frente Polisario en el presente asunto.

82. En cualquier caso, es evidente que, desde una perspectiva constitucional, los recursos directos subyacentes pueden hacer que se reconozca una ilegalidad de la acción de la Unión Europea en el ámbito internacional [70] e impedir que vuelva a producirse en el futuro. [71]

68 Es decir, cuatro años después de la fecha de entrada en vigor del Protocolo de Aplicación, que fue el 18 de julio de 2019; véase la Información sobre la entrada en vigor del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de Aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo.

69 De reiterada jurisprudencia se desprende que el objeto de un litigio debe subsistir hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia firme, so pena de sobreseimiento, lo que supone que el recurso ha de poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión, C-239/12 P, EU:C:2013:331, apartado 15 y jurisprudencia citada).

70 Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartados 78 y 79 y jurisprudencia citada (en la que el Tribunal de Justicia recordó la persistencia del interés en ejercitar la acción incluso si un acto ha dejado de existir cuando la actuación puede conducir al reconocimiento de un acto supuestamente ilegal por parte de las instituciones de la Unión).

71 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión (92/78, EU:C:1979:53), apartado 32; de 24 de junio de 1986, AKZO Chemie y AKZO Chemie UK/Comisión (53/85, EU:C:1986:256), apartado 21, y de 7 de junio de 2007, Wunenburger/Comisión (C-362/05 P, EU:C:2007:322), apartado 50.

2. Legitimación y posibilidad de invocar el Derecho consuetudinario internacional ante los órganos jurisdiccionales de la Unión

83. Como declaro en mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, concuerdo generalmente con la conclusión del Tribunal General de que el Frente Polisario tiene capacidad jurídica y legitimación para impugnar la Decisión impugnada. [72]

84. La misma argumentación puede aplicarse a los presentes recursos de casación. Por consiguiente, me remito a mis argumentos expuestos en dichas conclusiones y propongo al Tribunal de Justicia que examine el fondo de los presentes recursos de casación.

85. Además, al igual que en mis conclusiones paralelas, opino que el Frente Polisario puede, en principio, invocar las normas del Derecho consuetudinario internacional ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Una vez cumplidos los requisitos de legitimación, los demandantes que interpongan recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, pueden invocar aquellas normas de Derecho internacional que sean suficientemente claras para permitir a los órganos jurisdiccionales de la Unión controlar la validez de los actos de las instituciones de la Unión. Por consiguiente, en el presente asunto, nada impide al Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional sobre la compatibilidad de la Decisión impugnada con los principios de Derecho consuetudinario internacional invocados, en la medida en que pueda interpretar su contenido con un grado suficiente de claridad.

C. Sobre el fondo

86. Como explico asimismo en mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, también presentadas en el día de hoy, [73] es importante comenzar mi análisis de los presentes recursos directos haciendo hincapié en el alcance limitado de los presentes recursos de casación.

87. Ello se debe a que, en la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó únicamente los motivos primero y tercero invocados por el Frente Polisario, desestimando el primer motivo y considerando fundado el tercer motivo.

88. Por lo tanto, aunque pueda haber otras cuestiones relativas al derecho a la autodeterminación que puedan ser pertinentes en el presente asunto, el Tribunal de Justicia está limitado en su competencia a abordar únicamente aquellas cuestiones que fueron objeto de las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK. [74]

89. Por ello, debo discernir en primer lugar qué contenido atribuyó el Tribunal de Justicia, en dichas sentencias, al derecho a la autodeterminación y al principio de efecto relativo de los tratados (sección C.1). En segundo lugar, aunque el razonamiento de la sentencia recurrida es

[72] Véanse mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, puntos 68 a 91.

[73] Véanse mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, punto 64.

[74] En primera instancia, el Frente Polisario invocó un total de diez motivos en apoyo de su recurso, de los que solo el primero y el tercero sirvieron de base a la sentencia recurrida. Los otros ocho motivos también plantean cuestiones de Derecho internacional, como el respeto del Derecho internacional humanitario (segundo motivo); el derecho a la autodeterminación (octavo motivo); el efecto relativo de los tratados (noveno motivo), y el Derecho sobre responsabilidad internacional (décimo motivo), así como cuestiones de Derecho de la Unión, como la confianza legítima y la proporcionalidad (motivos cuarto, quinto, sexto y séptimo). Véase la sentencia recurrida, apartado 269.

sustancialmente idéntico al desarrollado en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P), considero que las normas de Derecho internacional aplicables en los presentes recursos de casación difieren de las controvertidas en los recursos de casación paralelos, en particular por lo que respecta a la forma en que están estructurados los respectivos acuerdos controvertidos (sección C.2). En tercer lugar, por esta razón, concluiré que el Tribunal General incurrió en error al anular el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible sobre la base del mismo razonamiento que subyace en los recursos de casación en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P) (sección C.3). En cuarto lugar, y a pesar de esta conclusión, propondré al Tribunal de Justicia que confirme la sentencia recurrida y, por lo tanto, la anulación de la Decisión impugnada, aunque con una motivación diferente (sección C.4). Por último, explicaré que, si bien queda fuera del ámbito de los presentes recursos de casación, el hecho de no considerar el territorio del Sáhara Occidental y las aguas adyacentes al mismo como separados y distintos del territorio del Reino de Marruecos también tiene consecuencias para el derecho del pueblo del Sáhara Occidental a beneficiarse de los recursos naturales de las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental (sección C.5).

1. Interpretación de las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK

90. En los puntos 96 a 115 de mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, analizo detalladamente la sentencia Consejo/Frente Polisario.

91. Mis principales observaciones derivadas de dicha evaluación son las siguientes.

92. La sentencia Consejo/Frente Polisario tiene su origen en un recurso directo contra la decisión del Consejo por la que se aprobó la celebración del Acuerdo de Liberalización de Intercambios Comerciales de 2012,[75] un acuerdo que concede preferencias arancelarias a los productos originarios del «territorio de Marruecos».

93. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia interpretó este Acuerdo en el sentido de que no se extiende al territorio del Sáhara Occidental, ya que la expresión «territorio de Marruecos» no podía interpretarse en el sentido de que incluye el territorio del Sáhara Occidental.

94. El Tribunal de Justicia llegó a esta conclusión interpretando el derecho a la autodeterminación y el principio de efecto relativo de los tratados, que consideró vinculantes para la Unión Europea en sus relaciones con el territorio del Sáhara Occidental a través del Reino de Marruecos.

95. El Tribunal de Justicia interpretó el derecho a la autodeterminación en el sentido de que incluye la obligación de la Unión Europea de tratar el territorio del Sáhara Occidental como «separado y distinto» del territorio del Reino de Marruecos. Este requisito se derivaba del hecho de que, con arreglo al Derecho internacional, el Sáhara Occidental se considera un territorio no autónomo.

[75] 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 de Intercambios Comerciales de 2012»).

96. El Tribunal de Justicia no tuvo que interpretar, y por lo tanto no lo hizo, otras posibles obligaciones para la Unión Europea derivadas del derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental. [76]

97. El Tribunal de Justicia también concluyó que el estatuto separado y distinto del territorio del Sáhara Occidental activaría el principio de efecto relativo de los tratados si la Unión Europea y el Reino de Marruecos pretendieran aplicar un acuerdo celebrado entre ellos al territorio del Sáhara Occidental.

98. Según la interpretación del Tribunal de Justicia del principio de efecto relativo de los tratados, cuando un tercero se ve afectado por la aplicación de un acuerdo internacional celebrado entre dos partes, ese tercero debe consentir en la aplicación de dicho acuerdo, con independencia de que la aplicación resultante pueda perjudicar a ese tercero o beneficiarle.

99. Dando a entender que el principio de efecto relativo de los tratados también sería aplicable cuando el tercero es un territorio no autónomo y no un Estado, el Tribunal de Justicia concluyó que el pueblo del Sáhara Occidental no manifestó su consentimiento a la extensión de la aplicación del Acuerdo de Liberalización de Intercambios Comerciales de 2012 a su territorio.

100. En el punto 114 de mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, propongo que el requisito del consentimiento, como se desprende del apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, no debe entenderse como una instrucción sobre la cuestión de si un acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos puede incluir el territorio del Sáhara Occidental y, en caso afirmativo, de qué manera. En su lugar, esta afirmación debería entenderse únicamente como *uno de los argumentos* por los que el ámbito de aplicación del acuerdo en cuestión en dicho asunto no podía incluir el territorio del Sáhara Occidental. [77]

101. La sentencia Western Sahara Campaign UK se dictó más de un año después de que se dictase la sentencia Consejo/Frente Polisario. Este asunto llegó al Tribunal de Justicia como una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez del Acuerdo de Pesca de 2006 y del Protocolo de Aplicación de 2013.

[76] Por consiguiente, en sus sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, el Tribunal de Justicia no interpretó exhaustivamente el alcance del derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental. Por lo tanto, no puede excluirse que este derecho conlleve también obligaciones adicionales para el Consejo en lo que respecta, por ejemplo, al agotamiento, por parte de los sujetos del Derecho de la Unión, de los recursos naturales de dicho territorio. Véase también, a este respecto, Molnar, T.: «The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?», en Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., y Westerman, P. (eds.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp. 14 y 15 (que considera que, «el Tribunal de Justicia no ha interpretado realmente el derecho a la autodeterminación»).

[77] En el contexto de mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, propongo que el consentimiento no puede ser dado por el pueblo del Sáhara Occidental, ya que este «pueblo» aún no ha ejercido su derecho a la autodeterminación, lo que significa también que el pueblo del Sáhara Occidental no tiene ningún representante que pueda manifestar su consentimiento en su nombre. Así pues, considero que, en el caso de los territorios no autónomos, el consentimiento lo da la potencia administradora de dicho territorio. En el presente asunto, considero que nada en el Derecho internacional se opone a la interpretación propuesta por las instituciones de la Unión según la cual el Reino de Marruecos debe ser considerado, con arreglo al Derecho de la Unión, el administrador («de facto») del territorio del Sáhara Occidental (véanse los puntos 137 y ss. de mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario).

102. En su sentencia, el Tribunal de Justicia concluyó que las expresiones «territorio de Marruecos y […] las aguas bajo jurisdicción marroquí», «zona de pesca marroquí» y «aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos» [78] no podían interpretarse en el sentido de que incluyen las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental. [79]

103. Para llegar a esta conclusión, en la sentencia Western Sahara Campaign UK, el Tribunal de Justicia se guió por su anterior sentencia Consejo/Frente Polisario.

104. En primer lugar, el Tribunal de Justicia explicó que el Acuerdo de Pesca de 2006 formaba parte de la política de la Unión Europea de estrechar las relaciones con el Reino de Marruecos al amparo del Acuerdo de Asociación. [80] Por consiguiente, la expresión «territorio del Reino de Marruecos» que figura en el Acuerdo de Pesca de 2006 debe interpretarse del mismo modo que en el Acuerdo de Asociación, tal como fue interpretado en la sentencia Consejo/Frente Polisario. [81]

105. A continuación, el Tribunal de Justicia se refirió a la parte de la sentencia Consejo/Frente Polisario en la que declaró que interpretar la expresión «territorio del Reino de Marruecos» que figura en el Acuerdo de Asociación en el sentido de que incluye el territorio del Sáhara Occidental iría en contra del «principio de libre determinación —que se reitera en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas— y [del] principio de efecto relativo de los tratados —del que el artículo 34 del [Convenio de Viena] constituye una expresión concreta—». [82]

106. Sobre esta base, el Tribunal de Justicia concluyó que el Acuerdo de Pesca de 2006 y el Protocolo de Aplicación de 2013 no podían interpretarse en el sentido de que abarcaban el territorio del Sáhara Occidental.

107. El Tribunal de Justicia pasó seguidamente a interpretar el concepto de «aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos», tal como figuraba tanto en el Acuerdo de Pesca de 2006 como en el Protocolo de Aplicación de 2013.

108. A los efectos de este ejercicio, el Tribunal de Justicia se refirió a la CNUDM, considerando que dicha Convención «vincula a la Unión y […] se menciona expresamente en el [Acuerdo de Pesca de 2006]». [83]

109. Extrayendo las consecuencias para la interpretación de la expresión «aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos» de la CNUDM, el Tribunal de Justicia concluyó que esta expresión no podía interpretarse en el sentido de que incluía las aguas adyacentes al territorio del

78 Esas fueron las tres formas en que se definió el ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Pesca de 2006. Véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 57.

79 El Tribunal de Justicia comenzó su análisis explicando que la cuestión de la validez del Acuerdo de Pesca de 2006 y del Protocolo de Aplicación de 2013 no se planteaba si el acuerdo controvertido en ese asunto no se aplicaba a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental (véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartados 54 y 55). Para ello, interpretó en primer lugar el ámbito de aplicación del Acuerdo de Pesca de 2006 y del Protocolo de Aplicación de 2013 y constató que dichos actos no se aplicaban a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental. Por esta razón, el Tribunal de Justicia consideró que no existía ningún motivo que pudiera afectar a la validez de la Decisión del Consejo por la que se aprobaron (véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, fallo).

80 Véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 59.

81 Véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 61.

82 Véase la sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 63.

83 Sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 58.

Sáhara Occidental: el Reino de Marruecos solo podría tener soberanía o jurisdicción sobre las aguas adyacentes a su territorio, y el territorio del Sáhara Occidental no está cubierto por el concepto «territorio del Reino de Marruecos». [84]

110. A continuación, el Tribunal de Justicia examinó si procedía concluir que la intención de la Unión Europea y del Reino de Marruecos había sido subsumir las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental en las expresiones «aguas bajo soberanía […] del Reino de Marruecos» y «aguas bajo […] jurisdicción del Reino de Marruecos», tal como figuran en el Acuerdo de Pesca de 2006.

111. Concluyó que tal intención no podía deducirse del posible tratamiento del Reino de Marruecos como «"potencia administradora *de facto*" o potencia ocupante del territorio del Sáhara Occidental, […] puesto que el Reino de Marruecos ha negado categóricamente ser potencia ocupante o potencia administradora del Sáhara Occidental». [85] Por lo tanto, el Tribunal de Justicia no pudo constatar que existiera una intención tácita de las partes en este sentido. [86]

112. Por último, el Tribunal de Justicia consideró que no sería necesario examinar si sería compatible con las normas de Derecho internacional que vinculan a la Unión Europea incluir las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Pesca de 2006 y del Protocolo de Aplicación de 2013 si el Reino de Marruecos se calificara bien de potencia administradora, bien de potencia ocupante, ya que dicho Acuerdo y dicho Protocolo no podrían interpretarse, en cualquier caso, en el sentido de que se aplican a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental. [87]

113. En su sentencia Western Sahara Campaign UK, el Tribunal de Justicia no examinó más adelante la necesidad de que el pueblo del Sáhara Occidental manifestara su «consentimiento» en virtud del principio de efecto relativo de los tratados, y ni siquiera hizo referencia a tal necesidad.

2. Diferencias entre el marco jurídico pertinente aplicable a los Acuerdos de Preferencias Comerciales y de Colaboración de Pesca Sostenible

114. El Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible difiere en aspectos importantes del acuerdo controvertido en los recursos de casación paralelos en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P).

115. Estos recursos de casación tienen por objeto un acuerdo celebrado entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos para *extender* las preferencias comerciales concedidas a los productos originarios del Reino de Marruecos también a los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental. [88]

84 Sentencia Western Sahara Campaign UK, apartados 67 a 69.

85 Sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 72.

86 Sentencia Western Sahara Campaign UK, apartados 70 a 72.

87 Sentencia Western Sahara Campaign UK, apartado 72.

88 Véase el 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 de Preferencias Comerciales»).

116. Así, el Acuerdo de Preferencias Comerciales objeto de los recursos de casación paralelos amplía claramente la aplicación de un acuerdo entre dos partes a un tercero: amplía expresamente el trato concedido en virtud del Acuerdo de Liberalización de Intercambios Comerciales de 2012 entre la Unión y el Reino de Marruecos —que, como ha declarado el Tribunal de Justicia, no se aplicaba al territorio del Sáhara Occidental— a los productos originarios del territorio del Sáhara Occidental.

117. Por consiguiente, en las circunstancias que rodean los recursos de casación en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P), dos cuestiones están claras.

118. En primer lugar, el marco jurídico aplicable es el que regula el efecto relativo de los tratados.

119. En segundo lugar, según la interpretación del Tribunal de Justicia, el Acuerdo de Preferencias Comerciales distingue claramente entre el territorio del Sáhara Occidental y los territorios del Reino de Marruecos y el de la Unión Europea.

120. Por el contrario, estas premisas no son válidas para el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible ni para el Protocolo de Aplicación.

121. En primer lugar, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible no amplía un régimen que se acordó aplicar al territorio del Reino de Marruecos al territorio del Sáhara Occidental.

122. En cambio, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y su Protocolo de Aplicación se establecen para constituir un nuevo marco jurídico que sustituye íntegramente al Acuerdo de Pesca de 2006 y al Protocolo de Aplicación de 2013, con el fin de regular los derechos de pesca en la «zona de pesca» cubierta por dicho Acuerdo.

123. La consecuencia de esta diferencia es que el principio de efecto relativo de los tratados no es aplicable al Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible ni al Protocolo de Aplicación.

124. En segundo lugar, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el Protocolo de Aplicación no distinguen claramente el territorio del Sáhara Occidental del territorio del Reino de Marruecos.

125. Como explico en los puntos 31 a 33 de las presentes conclusiones, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el Protocolo de Aplicación se aplican a la «zona de pesca», una zona definida por sus coordenadas geográficas y que incluye las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

126. La consecuencia de esta diferencia es que los recursos de casación de que se trata en el presente asunto exigen que los órganos jurisdiccionales de la Unión aprecien si el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible, el Protocolo de Aplicación y el Canje de Notas cumplen el requisito, derivado de las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK y resultante del derecho a la autodeterminación, de tratar el territorio del Sáhara Occidental como separado y distinto del territorio del Reino de Marruecos.

3. Aplicación por parte del Tribunal General de las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK

127. De la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General anuló la Decisión impugnada basándose en el apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario. [89]

128. Interpretando dicho apartado en el sentido de que exige que el Consejo obtenga el «consentimiento» del pueblo del Sáhara Occidental, el Tribunal General concluyó en la sentencia recurrida, en esencia, que no podía considerarse que las consultas llevadas a cabo por el Consejo y el SEAE satisficieran esa obligación. [90]

129. En consecuencia, y sobre la base de una argumentación esencialmente idéntica a la desarrollada en la sentencia recurrida en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P), el Tribunal General anuló la Decisión impugnada.

130. Considero que el Tribunal General incurrió en error en esa conclusión.

131. El requisito del «consentimiento», que el Tribunal General consideró que no se cumplía en el presente asunto, fue extrapolado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Consejo/Frente Polisario a partir del principio de efecto relativo de los tratados.

132. Sin embargo, como explico en el punto 123 de las presentes conclusiones, una revisión de la validez del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible a la luz de las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK no exige la aplicación del principio de efecto relativo de los tratados. [91]

133. Mediante este Acuerdo, las partes no trataron de ampliar el régimen acordado entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos al territorio de un tercero.

134. En cambio, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible se celebró para determinar directamente el régimen de pesca en una zona geográfica determinada, la «zona de pesca», que abarca las aguas adyacentes al territorio de un tercero, el Sáhara Occidental.

135. En consecuencia, el Consejo no estaba obligado a obtener el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental. [92]

89 Sentencia recurrida, apartados 150, 201, 202, 237, 304, 311, 319, 322, 328, 342, 353, 363 y 364.

90 Sentencia recurrida, apartado 364.

91 Como también explico en el punto 118 de las presentes conclusiones, el principio de efecto relativo de los tratados es aplicable al Acuerdo de Preferencias Comerciales debido a que dicho Acuerdo tiene por objeto extender la aplicación de un acuerdo existente entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos al territorio del Sáhara Occidental. Por ello, en mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, analizo la manera en que el Tribunal General aplicó el requisito del «consentimiento», y concluyo que incurrió en error al considerar que el «pueblo» del Sáhara Occidental puede manifestar tal consentimiento. Mientras el «pueblo» no haya ejercido el derecho a la autodeterminación, no dispone de un representante legal que pueda consentir en su nombre. Por lo tanto, hasta que se ejerza ese derecho, corresponde a la potencia administradora manifestar su consentimiento en nombre del pueblo de un territorio no autónomo (véanse, a este respecto, mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, puntos 133, 134 y 169).

92 Sin embargo, no excluyo que el ejercicio de consulta a la población local pueda derivarse del derecho a la autodeterminación y del derecho correlativo al disfrute de los recursos naturales de un territorio no autónomo. Véase, por ejemplo, Torres-Spelliscy, G.: «National Resources in Non-Self-Governing Territories», en Boukhars, A., y Rousselier, J. (eds.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, p. 235. Véase también Wrange, P.: «Self-determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara», *Israel Law Review*, vol. 52(1), 2019, pp. 3 a 30. Según ambos autores, la aplicación del Derecho relativo a los territorios no autónomos y del Derecho por el que se regulan los derechos y obligaciones de las potencias ocupantes reserva a la población indígena de la zona en cuestión el derecho a disfrutar de sus recursos naturales.

136. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el Tribunal General incurrió en error en la interpretación y aplicación del apartado 106 de la sentencia Consejo/Frente Polisario, dado que el control del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y del Protocolo de Aplicación no exigía la aplicación del principio de efecto relativo de los tratados y del requisito del consentimiento que de él se deriva.

4. Respeto del derecho a tratar los dos territorios como distintos y separados

137. En la Decisión impugnada,[93] el Consejo manifiesta su intención de tratar al Reino de Marruecos no como soberano del territorio del Sáhara Occidental, sino como la potencia administradora de dicho territorio.

138. Lo mismo se desprende del Canje de Notas,[94] en el que la Unión Europea reitera su posición según la cual el Sáhara Occidental es un territorio no autónomo y el pueblo de ese territorio goza del derecho a la autodeterminación.

139. Como explico en mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, el Tribunal de Justicia no puede controlar la decisión política de relacionarse con el territorio del Sáhara Occidental a través de su administrador, el Reino de Marruecos.

140. Sin embargo, cuando la Unión Europea decide establecer relaciones con el territorio del Sáhara Occidental de esa manera, la obligación constitucional de control que incumbe al Tribunal de Justicia le exige apreciar si el establecimiento de esas relaciones respeta el estatuto de dicho territorio y los derechos de su pueblo.

141. A efectos de la competencia del Tribunal de Justicia en el marco de los presentes recursos de casación, esto significa que debe controlar si la manera en que la Unión Europea decidió relacionarse con el territorio del Sáhara Occidental a través del Reino de Marruecos respeta el derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia en las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK.

142. Como he explicado en el punto 95 de las presentes conclusiones, basándome en la interpretación que el Tribunal de Justicia dio en dichas sentencias, el alcance de ese derecho incluye la obligación de tratar el territorio del Sáhara Occidental como «separado y distinto» del territorio del Reino de Marruecos.

143. El Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible no cumple este requisito.

144. En su ámbito de aplicación, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible no respeta suficientemente el carácter «separado y distinto» del territorio del Sáhara Occidental y de las aguas adyacentes al mismo.

93 Véase el considerando 4 de la Decisión impugnada.

94 El punto 2 de la nota de la Unión Europea incluida en el Canje de Notas en el marco del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible contiene la siguiente declaración: «El [Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible] se celebra sin perjuicio de las posiciones respectivas: — para la Unión Europea, sobre el estatuto del territorio no autónomo del Sáhara Occidental, cuyas aguas adyacentes están cubiertas por la zona de pesca tal como se define en el artículo 1, letra h), del [Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible], y su derecho a la autodeterminación, la referencia en el [Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible] a las disposiciones legislativas y reglamentarias marroquíes no prejuzga su posición».

145. Como he explicado en los puntos 31 a 33 de las presentes conclusiones, el ámbito de aplicación del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible se establece por referencia a una única «zona de pesca», que se define en el sentido de que abarca esencialmente la totalidad de las aguas adyacentes al Reino de Marruecos y de las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

146. No solo de la definición de dicha zona, sino también de la Decisión impugnada [95] y del Canje de Notas [96] se desprende que la zona cubierta por estos incluye las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

147. Sin embargo, la definición de «zona de pesca» no distingue entre las aguas adyacentes al territorio del Reino de Marruecos y las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

148. Tal distinción no tiene por qué hacerse necesariamente en dos acuerdos distintos. Podría haberse logrado, por ejemplo, mediante el trazado de los límites territoriales de dichos territorios por referencia a sus respectivas coordenadas geográficas.

149. No obstante, del acuerdo celebrado por la Unión Europea con el Reino de Marruecos debería desprenderse claramente, al menos, qué parte de los derechos de pesca de la Unión Europea se refiere a las aguas adyacentes al Reino de Marruecos y qué parte se refiere a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

150. Solo este supuesto permite determinar inequívocamente que la Unión Europea pretendía tratar al Reino de Marruecos como soberano respecto de su propio territorio y como autoridad administradora («de facto») respecto del territorio del Sáhara Occidental.

151. La anterior conclusión no queda desvirtuada por la expresión de la posición política de la Unión Europea, que figura en el Canje de Notas, en relación con el tratamiento del territorio del Sáhara Occidental.

152. No excluyo que, en determinadas circunstancias, la toma en consideración de este tipo de declaraciones pueda «inclinar» la conclusión del Tribunal de Justicia a favor de la validez de un acto vinculado a las relaciones establecidas por la Unión Europea con un Estado o territorio tercero. [97]

153. Sin embargo, por sí sola, una expresión de la posición política de la Unión Europea no puede «subsanar» la falta de tratamiento del territorio del Sáhara Occidental como separado y distinto del territorio del Reino de Marruecos en el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el Protocolo de Aplicación.

154. Por lo tanto, al aprobar la celebración del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y del Protocolo de Aplicación con el Reino de Marruecos, el Consejo no respetó una parte del derecho a la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental, tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en sus sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK.

95 Véase el considerando 5 de la Decisión impugnada.

96 Véase el punto 2 de la nota de la Unión Europea al Canje de Notas.

97 Véase, por analogía, la sentencia de 17 de enero de 2023, España/Comisión (C-632/20 P, EU:C:2023:28), apartado 52, en la que el Tribunal de Justicia fundamentó su razonamiento haciendo referencia a una cláusula «sin perjuicio» similar en lo que respecta a la participación de la autoridad nacional de reglamentación de Kosovo en los trabajos del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas.

5. Respeto del derecho al disfrute de los recursos naturales

155. El hecho de no tratar como separadas y distintas las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental y las adyacentes al territorio del Reino de Marruecos en el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el Protocolo de Aplicación también tiene consecuencias para el derecho del pueblo del Sáhara Occidental a beneficiarse de los recursos naturales de las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

156. El derecho a la autodeterminación, que vincula a la Unión Europea en sus relaciones con el Reino de Marruecos en lo que respecta al territorio del Sáhara Occidental, implica el derecho del pueblo del Sáhara Occidental a disfrutar de los recursos naturales del territorio no autónomo del Sáhara Occidental, incluidas sus aguas adyacentes. [98]

157. Sin embargo, en sus sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, el Tribunal de Justicia no examinó este aspecto del derecho a la autodeterminación. Por lo tanto, queda excluido del alcance de los presentes recursos de casación.

158. No obstante, la obligación de la Unión Europea de garantizar que el pueblo del Sáhara Occidental se beneficie de un acuerdo que permita fijar las posibilidades de pesca en las aguas adyacentes al territorio no autónomo del Sáhara Occidental se desprende de manera independiente de su pertenencia a la CNUDM. [99]

159. A este respecto, ha de señalarse que el punto 1, letra a), de la Resolución III, que figura en el anexo I del Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y que constituye por tanto parte integrante de la CNUDM, establece que, «en el caso de un territorio cuyo pueblo no haya alcanzado la plena independencia u otro régimen de autonomía reconocido por las Naciones Unidas, o de un territorio bajo dominación colonial, las disposiciones concernientes a derechos e intereses con arreglo a la [CNUDM] se aplicarán en beneficio del pueblo del territorio con miras a promover su bienestar y desarrollo».

160. Por consiguiente, en virtud de las obligaciones internacionales de la Unión Europea con respecto a dicha Convención, el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el Protocolo de Aplicación, en la medida en que dichos actos de la Unión dan acceso a dichas aguas, deben aplicarse en beneficio del pueblo del Sáhara Occidental con miras a promover su bienestar y desarrollo. [100]

98 Véanse mis conclusiones paralelas presentadas en los asuntos acumulados Comisión y Consejo/Frente Polisario, puntos 190 a 192. Véase también, en general, Wrange, P.: «Self-determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara», *Israel Law Review*, vol. 52(1), 2019, p. 3, y Kassoti, E.: «The Empire Strikes Back: The Council Decision Amending Protocols 1 and 4 to the EU-Morocco Association Agreement», *European Papers*, vol. 4(1), 2019, pp. 313 a 316. Del mismo modo, New York City Bar Association: «Report on legal issues involved in the Western Sahara dispute: use of natural resources», Committee on United Nations, 2011, pp. 27 a 30.

99 La Unión Europea (entonces, Comunidad Europea) aprobó la CNUDM en 1998. Véase la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención (DO 1998, L 179, p. 1).

100 Véase, en este sentido, también la Carta de fecha 29 de enero de 2002 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el secretario general adjunto de Asuntos Jurídicos, asesor jurídico (S/2002/161), párrafo 22. Del mismo modo, Kenny, J. K.: «Resolution III of the 1982 Convention on the Law of the Sea and the Timor Gap Treaty», *Washington International Law Review*, vol. 2(1), 1993, p. 147 (que indica que los trabajos preparatorios de la Resolución III «identifican el principio básico que subyace a la resolución: los pueblos no autónomos deben beneficiarse de los recursos de sus territorios»).

161. En el presente asunto, es cierto que el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el Protocolo de Aplicación establecen la exigencia de una «distribución geográfica y social equitativa» de las ventajas socioeconómicas derivadas de la compensación financiera abonada por la Unión Europea al Reino de Marruecos.

162. Sin embargo, como explica esencialmente el Tribunal General en el apartado 316 de la sentencia recurrida, sin que se le haya rebatido sustancialmente tal apreciación, ni las disposiciones del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible ni las del Protocolo de Aplicación o del Canje de Notas indican cómo «el principio de distribución geográfica y social equitativa de la contrapartida financiera se apli[ca] de manera diferenciada en el territorio del Sáhara Occidental y en el territorio de Marruecos».

163. A mi juicio, para garantizar que el pueblo del Sáhara Occidental no se vea privado de los derechos legítimos sobre sus propios recursos naturales, sería necesario, en particular, que solo la población del territorio del Sáhara Occidental se beneficie de los ingresos procedentes de la explotación de sus recursos naturales.

164. No excluyo que la incertidumbre en torno a la satisfacción de esta exigencia por parte de la Unión Europea hubiera podido disiparse mediante la presentación, por parte de las instituciones de la Unión, del «método» y/o de la «clave de la distribución» que el Reino de Marruecos debía presentar a la Comisión Mixta, como exige el Protocolo de Aplicación (véase el punto 40 de las presentes conclusiones).

165. Sin embargo, en el expediente judicial no figura ninguna información a tal efecto. [101]

166. Del mismo modo, es perfectamente posible, incluso a falta de tal método y de tal clave de la distribución, que las pruebas suficientes de una supervisión estricta por parte de la Comisión Mixta (véase el punto 41 de las presentes conclusiones) de la asignación de la compensación financiera abonada por la Unión Europea a cambio del acceso a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental y de su explotación puedan cumplir las obligaciones de la Unión Europea en materia de respeto de la explotación sostenible de los recursos naturales de las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental. [102]

167. Sin embargo, una vez más, el expediente judicial no contiene ninguna información que indique si dicha Comisión Mixta ejerció algún tipo de control y, en caso afirmativo, el modo en que supervisó la distribución necesaria de la compensación financiera.

[101] Tampoco he podido obtener esa información del Registro de documentos del Consejo. La única información accesible al público es la contenida en la Evaluación Final de 2023, un informe encargado por la Comisión que no forma parte del expediente del asunto, que parece explicar que se presentó una clave de la distribución a la Comisión Mixta, y que la distribución resultante hacía que la compensación financiera por el acceso de la flota de la Unión dependiese de «la distribución geográfica de las capturas» (véase la Evaluación Final de 2023, p. 38). En apoyo de esta conclusión, la Evaluación Final de 2023 concluye que el 95 % de los ingresos de acceso y el 99 % de los cánones de acceso se distribuyeron al territorio del Sáhara Occidental (véase la p. 38), porcentaje que la «Comisión Mixta considera equitativo» (véase la Evaluación Final de 2023, p. v., punto 33). No excluyo que una justificación de estas cifras por parte de las instituciones de la Unión disiparía mis dudas en cuanto a la adecuación de la compensación derivada de la explotación de los recursos naturales del pueblo del Sáhara Occidental; sin embargo, a falta de información y de debates adicionales ante el Tribunal de Justicia sobre esta cuestión, no puedo pronunciarme sobre si la conclusión de la Evaluación Final de 2023 está justificada.

[102] Como tal, estoy de acuerdo, en principio, con la afirmación de la Comisión de que la fórmula de compromiso que conduce a un resultado idéntico al exigido por la Resolución 2554 (XXIV) y el punto 1, letra a), de la Resolución III sería aceptable desde el punto de vista de las obligaciones de la Unión Europea de respetar los derechos legítimos del pueblo del Sáhara Occidental sobre sus recursos naturales.

168. Por las razones expuestas, considero que el Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible y el Protocolo de Aplicación no cumplen la exigencia de tratar el territorio del Sáhara Occidental como «separado y distinto» del territorio del Reino de Marruecos.

169. Dado que esta obligación resulta de las sentencias Consejo/Frente Polisario y Western Sahara Campaign UK, procede estimar el tercer motivo del Frente Polisario invocado en primera instancia y anular la Decisión impugnada por este motivo.

170. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación del Consejo y de la Comisión y confirme la sentencia recurrida, aunque se base en una motivación diferente.

IV. Consecuencias

171. Conforme a lo dispuesto en el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

172. Dado que el Protocolo de Aplicación expiró en julio de 2023, actualmente los buques de la Unión no pueden realizar actividades pesqueras en las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental. Esto también fue confirmado en la vista.

173. Dicho esto, como explicó el Tribunal General, la «anulación de la Decisión impugnada con efectos inmediatos puede entrañar graves consecuencias para la acción exterior de la Unión y hacer que peligre la seguridad jurídica de los compromisos internacionales a los que ha prestado su consentimiento y que vinculan a las instituciones y a los Estados miembros». [103]

174. Además, no excluyo que la anulación inmediata de la Decisión impugnada pueda tener graves repercusiones en un gran número de relaciones jurídicas entabladas de buena fe.

175. Si, en consecuencia, el Tribunal de Justicia optara por seguir mi conclusión, sugiero que se mantenga el efecto de la Decisión impugnada durante un período razonable, que no podría exceder de dos años a partir de la fecha en que se dicte la sentencia en el presente asunto, con vistas a ultimar con el Reino de Marruecos las modificaciones necesarias del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible.

V. Conclusión

176. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea.

[103] Sentencia recurrida, apartado 368.