Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 4 de octubre de 2024*

[Texto rectificado mediante auto de 15 de enero de 2025]

«Recurso de casación — Acción exterior — Acuerdos internacionales — Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos — Decisión relativa a la celebración de ese Acuerdo y de su Protocolo de aplicación — Alegaciones relativas a violaciones del Derecho internacional debidas a la aplicabilidad de dicho Acuerdo a las aguas adyacentes al Sáhara Occidental — Recurso de anulación — Admisibilidad — Capacidad procesal — Legitimación activa — Requisito conforme al cual, en determinados casos, la medida controvertida debe afectar directa e individualmente al demandante — Principio del efecto relativo de los tratados — Principio de autodeterminación — Territorios no autónomos — Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas — Facultad de apreciación del Consejo de la Unión Europea — Derecho consuetudinario internacional — Principios generales del Derecho de la Unión — Consentimiento del pueblo de un territorio no autónomo titular del derecho a la autodeterminación como tercero en un acuerdo internacional»

En los asuntos acumulados C-778/21 P y C-798/21 P,

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

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. A. Bouquet y F. Castillo de la Torre y por la Sra. A. Stobiecka-Kuik, en calidad de agentes, posteriormente por los Sres. A. Bouquet y D. Calleja Crespo y por la Sra. A. Stobiecka-Kuik, en calidad de agentes,

parte recurrente en el asunto C-778/21 P,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

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

parte demandante en primera instancia,

Consejo de la Unión Europea,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino de España, representado la por Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agente,

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

Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud,

representadas por el Sr. N. Angelet, la Sra. G. Forwood y el Sr. A. Hublet, avocats, y el Sr. N. Forwood, BL,

partes coadyuvantes en primera instancia,

y

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

parte recurrente en el asunto C-798/21 P,

apoyado por

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

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

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

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

partes coadyuvantes en casación,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

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

parte demandante en primera instancia,

Reino de España, representado por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agente,

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

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. A. Bouquet y F. Castillo de la Torre y por la Sra. A. Stobiecka-Kuik, en calidad de agentes, posteriormente por los Sres. A. Bouquet y D. Calleja Crespo y por la Sra. A. Stobiecka-Kuik, en calidad de agentes,

Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre,

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud,

representadas por el Sr. N. Angelet, la Sra. G. Forwood y el Sr. A. Hublet, avocats, y el Sr. N. Forwood, BL,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

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

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

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

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante sus recursos de casación respectivos, la Comisión Europea (asunto C-778/21 P) y el Consejo de la Unión Europea (asunto C-798/21 P) solicitan la anulación parcial de la sentencia del Tribunal General 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), por la que este anuló la Decisión (UE) 2019/441 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 controvertida»).

2 En el asunto C-798/21 P, el Consejo solicita también, con carácter subsidiario, que se mantengan los efectos de la Decisión controvertida durante un período de doce meses a partir de la fecha en que se dicte la sentencia del Tribunal de Justicia.

Marco jurídico

Derecho internacional

Carta de las Naciones Unidas

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

«Los propósitos de las Naciones Unidas son:

[…]

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

[…]».

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

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

[…]».

Convención de Viena

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

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

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

[…]

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

[…]».

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

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

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

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

9 El artículo 35 de dicha Convención, titulado «Tratados en que se prevén obligaciones para terceros Estados», tiene el siguiente tenor:

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

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

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

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

Resolución III anexa al Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

11 La Resolución III anexa al Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 30 de abril de 1982, 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 [Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay, el 10 de diciembre de 1982 (en lo sucesivo, "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar"),] se aplicarán en beneficio del pueblo del territorio con miras a promover su bienestar y desarrollo».

Acuerdo de Asociación

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

13 El artículo 1, apartado 1, de ese Acuerdo dispone:

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

14 El artículo 94 de dicho Acuerdo establece:

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

Acuerdo de pesca de 2006

15 El 22 de mayo de 2006, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n.º 764/2006, relativo a la celebración del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos (DO 2006, L 141, p. 1). El artículo 1 de dicho Reglamento dispone:

«Queda aprobado en nombre de la Comunidad el Acuerdo de asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos.»

16 Como se desprende de su preámbulo y de sus artículos 1 y 3, 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») tiene por objeto consolidar las relaciones de cooperación establecidas entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, en particular en el marco del Acuerdo de Asociación, entablando una colaboración en el sector pesquero dirigida a impulsar una pesca responsable en las zonas de pesca marroquíes y a aplicar de manera eficaz la política pesquera marroquí.

17 El artículo 11 del Acuerdo de pesca de 2006 establece que este se aplica, por lo que se refiere al Reino de Marruecos, «en el territorio de Marruecos y en las aguas bajo jurisdicción marroquí».

18 El artículo 2, letra a), de dicho Acuerdo define el concepto de «zona de pesca marroquí», a efectos de dicho Acuerdo, del Protocolo que lo acompaña y de su anexo, como las «aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos».

Antecedentes del litigio

19 A efectos del presente procedimiento, los antecedentes del litigio, tal y como se recogen en los apartados 1 a 72 de la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.

Contexto internacional

20 El Sáhara Occidental es un territorio situado en el noroeste del continente africano, que fue colonizado por el Reino de España a finales del siglo XIX antes de convertirse en una provincia española. En 1963, fue inscrito por la Organización de las Naciones Unidas en la «Lista preliminar de los Territorios a los que se aplica la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales [resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas]», como territorio no autónomo administrado por el Reino de España, en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Sigue figurando en la lista de los territorios no autónomos establecida por el secretario general de las Naciones Unidas sobre la base de la información transmitida de conformidad con el artículo 73, letra e), de dicha Carta.

21 El 20 de diciembre de 1966, durante su 1 500.ª sesión plenaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2229 (XXI) sobre la cuestión de Ifni y el Sáhara Español, en la que «reafirm[ó] el derecho inalienable [del pueblo] […] [del] Sáhara Español a la libre determinación, de conformidad con la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General [de las Naciones Unidas]», e invitó al Reino de España, en su calidad de potencia administradora, a «determinar lo antes posible […] los procedimientos para la celebración de un referéndum bajo los auspicios de las Naciones Unidas con miras a permitir a la población autóctona del Territorio que ejerza sin trabas su derecho a la libre determinación».

22 El 24 de octubre de 1970, durante su 1 883.ª sesión plenaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2625 (XXV), mediante la que aprobó la «Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas», cuyo texto se anexa a dicha Resolución. Esta Declaración «solemnemente proclama», en particular, «el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos».

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

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

25 El 16 de octubre de 1975, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su condición de órgano judicial principal de las Naciones Unidas y a raíz de una solicitud presentada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco de sus trabajos relativos a la descolonización del

Sáhara Occidental, emitió una opinión consultiva, «Sáhara Occidental» (CIJ Recopilación 1975, p. 12; en lo sucesivo, «opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental»). En el párrafo 162 de dicha opinión, consideró lo siguiente:

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

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

«La [CIJ] opina, con respecto a la cuestión I, […] que el Sáhara Occidental (Río de Oro y Sakiet El Hamra) en el momento de su colonización por España no era un territorio sin dueño (*terra nullius*); con respecto a la cuestión II, […] que existían entre dicho territorio y el Reino de Marruecos vínculos jurídicos con las características indicadas en el penúltimo párrafo de la opinión consultiva [y] que existían entre dicho territorio y el complejo mauritano vínculos jurídicos con las características indicadas en el penúltimo párrafo de la opinión consultiva.»

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

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

29 El 26 de febrero de 1976, el Reino de España informó al secretario general de las Naciones Unidas de que, a partir de esa fecha, ponía término a su presencia en el Sáhara Occidental y se consideraba desligado de toda responsabilidad de carácter internacional con relación a la administración de dicho territorio.

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

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

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

33 El 21 de noviembre de 1979, durante su 75.ª sesión plenaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 34/37 sobre la cuestión del Sáhara Occidental, en la que «reafirm[ó] el derecho inalienable del pueblo del Sáhara Occidental a la libre determinación y a la independencia de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas […] y con los objetivos de [su] Resolución 1514 (XV)», «deplor[ó] profundamente la agravación de la situación, como consecuencia de la persistente ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos», «pid[ió] encarecidamente a Marruecos que particip[ara] también en la dinámica de paz y [pusiera] fin a la ocupación del Territorio del Sáhara Occidental» y «recomend[ó] a tal efecto que el [Frente Polisario], representante del pueblo del Sáhara Occidental, particip[ara] plenamente en toda búsqueda de una solución política justa, duradera y definitiva de la cuestión del Sáhara Occidental, de conformidad con las resoluciones y declaraciones de las Naciones Unidas». Tras esta resolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante su 56.ª sesión plenaria, adoptó, el 11 de noviembre de 1980, la Resolución 35/19. En el párrafo 10 de dicha Resolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas «pid[ió] encarecidamente […] a Marruecos y al [Frente Polisario], representante del pueblo del Sáhara Occidental, que entabl[asen] negociaciones directas con miras a llegar a una solución definitiva de la cuestión del Sáhara Occidental».

34 El conflicto entre el Frente Polisario y el Reino de Marruecos continuó hasta que, el 30 de agosto de 1988, las partes aceptaron en principio las propuestas de acuerdo presentadas, en particular, por el secretario general de las Naciones Unidas, que preveían concretamente la declaración de un alto el fuego y la organización de un referéndum de libre determinación bajo el control de las Naciones Unidas. Sin embargo, no se alcanzó ninguna solución política y las hostilidades volvieron a reiniciarse en 2020.

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

36 La Asamblea General de las Naciones Unidas, durante su 82.ª sesión plenaria de 6 de diciembre de 1995, adoptó la Resolución 50/33, titulada «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 los territorios bajo dominación colonial», en la que, en particular, «reafirm[ó] el derecho inalienable de los pueblos de los territorios coloniales y no autónomos a la libre determinación y a la independencia y al disfrute de los recursos naturales de sus territorios, así como su derecho a disponer de esos recursos como más les convenga», «afirm[ó] el valor de las inversiones económicas extranjeras llevadas a cabo en colaboración con los pueblos de los territorios no autónomos y conforme a sus deseos con miras

a aportar una contribución válida al desarrollo socioeconómico de los territorios», «reiter[ó] que la explotación perjudicial y el saqueo de los recursos marinos y demás recursos naturales de los territorios coloniales y no autónomos por parte de intereses económicos extranjeros, en violación de las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, constitu[ían] una amenaza a la integridad y la prosperidad de esos territorios» e «invit[ó] a todos los gobiernos y a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que aseguren que se respete y proteja plenamente la soberanía permanente de los pueblos de los territorios coloniales y no autónomos sobre sus recursos naturales».

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

El Acuerdo de Asociación, el Acuerdo de Liberalización y los diferentes acuerdos de pesca celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos, así como sus consecuencias jurídicas

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

39 En materia de pesca, la Comunidad Económica Europea se comprometió, en 1985, a hacerse cargo de los acuerdos de pesca existentes celebrados por el Reino de España y la República Portuguesa con el Reino de Marruecos, tras la adhesión de esos dos primeros países a lo que entonces era la Comunidad Económica Europea [véase la 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 el 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)].

40 En 1988, en 1992 y en 2006, la Comunidad Económica Europea celebró sus propios acuerdos en materia de pesca con el Reino de Marruecos, a saber, 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 pesca de 2006.

41 El ámbito de aplicación de esos Acuerdos cubría el «territorio de Marruecos y […] las aguas bajo jurisdicción marroquí», sin clarificar precisamente el límite de las zonas marítimas cubiertas (véanse, en este sentido, el artículo 1 del Acuerdo de 1988; el artículo 1 del Acuerdo de 1992, y el artículo 11 del Acuerdo de pesca de 2006).

42 El pago de contribuciones financieras al Reino de Marruecos como contrapartida parcial por la expedición, por las autoridades marroquíes, de licencias a los buques pesqueros de la Unión era un elemento esencial de todos esos Acuerdos (véanse, en este sentido, 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).

43 Una serie de protocolos separados, válidos cada uno de ellos por un período de cuatro años e integrados en los referidos Acuerdos, fijaban, asimismo, las posibilidades de pesca concedidas a los buques pesqueros de la Unión, su duración y sus condiciones de utilización [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 y 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)].

44 Según el considerando 2 de la Decisión controvertida, el último protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y las contribuciones financieras, a saber, el 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 2013»), que acompañaba al Acuerdo de pesca de 2006, expiró el 14 de julio de 2018.

45 El 19 de noviembre de 2012, el Frente Polisario interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación contra la Decisión 2012/497, alegando, en particular, que el Consejo había incumplido varias de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho internacional, dado que, mediante la referida Decisión, había aprobado la aplicación del Acuerdo de Liberalización al territorio del Sáhara Occidental. Mediante sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), el Tribunal General anuló esa Decisión, en la medida en que aprobaba la aplicación del Acuerdo de Liberalización al Sáhara Occidental, debido a que el Consejo había incumplido su obligación de examinar, antes de la adopción de dicha Decisión, todos los elementos del supuesto concreto, dado que no había comprobado si la explotación de los productos originarios de ese territorio y exportados a la Unión no se hacía en detrimento de la población de dicho territorio y si no implicaba la vulneración de los derechos fundamentales de las personas afectadas.

46 En el marco del recurso de casación interpuesto por el Consejo el 19 de febrero de 2016, el Tribunal de Justicia, mediante sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), anuló la sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), y declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por el Frente Polisario ante el Tribunal General. A este respecto, el Tribunal de Justicia estimó el segundo motivo de casación, basado en el error de Derecho cometido por el Tribunal General al analizar la legitimación activa del Frente Polisario y, más concretamente, la imputación basada en que el Tribunal General había declarado equivocadamente que el Acuerdo de Liberalización se aplicaba al Sáhara Occidental. En particular, el Tribunal de Justicia consideró que, de conformidad con el principio de autodeterminación, aplicable en las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, y con el derecho a la autodeterminación que de ese principio se deriva para el pueblo del Sáhara Occidental, que es un territorio no autónomo, en el sentido del

artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, el referido territorio tiene un estatuto separado y distinto en relación con el de cualquier Estado, incluido el del Reino de Marruecos. El Tribunal de Justicia concluyó a partir de ello que la expresión «territorio del Reino de Marruecos», recogida en el artículo 94 del Acuerdo de Asociación, no podía interpretarse de modo que el Sáhara Occidental estuviese incluido en el ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo.

47 Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Justicia también se apoyó, en su sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), en la circunstancia de que debía considerarse que el pueblo del Sáhara Occidental es un «tercero», en el sentido del principio del efecto relativo de los tratados. El Tribunal de Justicia indicó que se requiere el consentimiento de dicho tercero para que la aplicación del Acuerdo de Asociación pueda afectarle en caso de que se incluya el territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación de ese Acuerdo, sin que sea necesario determinar si tal aplicación le perjudicaría o, por el contrario, le beneficiaría. Pues bien, el Tribunal de Justicia observó que la sentencia de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo (T-512/12, EU:T:2015:953), no mostraba que el pueblo del Sáhara Occidental hubiera manifestado su consentimiento por lo que respecta al Acuerdo de Asociación.

48 En la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), el Tribunal de Justicia señaló, en particular, en primer lugar, que el Acuerdo de pesca de 2006 se situaba dentro de un conjunto de convenios cuyo marco era el Acuerdo de Asociación. Habida cuenta de la existencia de ese conjunto de convenios, el Tribunal de Justicia consideró que procedía entender el concepto de «territorio de Marruecos» que figura en el artículo 11 del Acuerdo de pesca de 2006 del mismo modo que el de «territorio del Reino de Marruecos» que figura en el artículo 94 del Acuerdo de Asociación y concluyó de ello que, a efectos del artículo 11 del Acuerdo de pesca de 2006, el territorio del Sáhara Occidental no estaba comprendido en el concepto de «territorio del Reino de Marruecos».

49 En segundo lugar, a efectos de interpretar la expresión «las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos», el Tribunal de Justicia observó que, según los artículos 2, apartado 1, 55 y 56 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las aguas sobre las que el Estado ribereño tenía derecho a ejercer su soberanía o jurisdicción estaban limitadas a las adyacentes a su territorio y comprendidas en su mar territorial o su zona económica exclusiva (ZEE). Como consecuencia de lo anterior y habida cuenta de que el territorio del Sáhara Occidental no forma parte del territorio del Reino de Marruecos, el Tribunal de Justicia concluyó que las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental no estaban comprendidas en la zona de pesca marroquí que es objeto del artículo 2, letra a), del Acuerdo de pesca de 2006.

50 En tercer lugar, el Tribunal de Justicia precisó que resultaría contrario al principio de libre determinación y al principio del efecto relativo de los tratados subsumir en el ámbito de aplicación de ese Acuerdo, bajo la denominación de «las aguas bajo soberanía […] del Reino de Marruecos» a que se refiere el artículo 2, letra a), de dicho Acuerdo de pesca, las aguas adyacentes directamente a la costa del territorio del Sáhara Occidental.

51 En cuarto lugar, por lo que atañe a la expresión «las aguas bajo […] jurisdicción del Reino de Marruecos» que figura en el artículo 2, letra a), del Acuerdo de pesca de 2006, el Tribunal de Justicia constató que el Consejo y la Comisión habían contemplado, en particular, que pudiera considerarse que el Reino de Marruecos era una «potencia administradora *de facto*» o una potencia ocupante del territorio del Sáhara Occidental y que esa calificación resultase relevante a la hora de fijar el ámbito de aplicación de ese Acuerdo. No obstante, el Tribunal de Justicia

observó, sin que fuese siquiera necesario analizar si la posible intención común de las partes de dicho Acuerdo de dar a la expresión un sentido especial para tener en cuenta las circunstancias mencionadas habría sido conforme con las normas de Derecho internacional que vinculaban a la Unión, que en dicho asunto no podía en ningún caso hablarse de tal intención común, puesto que el Reino de Marruecos había negado categóricamente ser potencia ocupante o potencia administradora del Sáhara Occidental.

52 En quinto lugar, por lo que se refiere al ámbito de aplicación territorial del Protocolo de 2013, el Tribunal de Justicia observó que la expresión «zona de pesca marroquí» aparecía tanto en el Acuerdo de pesca de 2006 como en ese Protocolo, y que fijaba el ámbito territorial de aplicación de ambos. El Tribunal de Justicia consideró que por dicha expresión debían entenderse las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos y que, como consecuencia de lo anterior, no incluía las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

53 En sexto lugar, el Tribunal de Justicia constató que la comunicación de las coordenadas geográficas de las líneas de base y de la zona de pesca del Reino de Marruecos, a las que se refieren las disposiciones del Protocolo de 2013, no tuvo lugar hasta el 16 de julio de 2014. Teniendo en cuenta que ese Protocolo entró en vigor el 15 de julio de 2014, el Tribunal de Justicia dedujo que dichas coordenadas no formaban parte del texto que acordaron las partes. En cualquiera de los casos, según el Tribunal de Justicia, aun si se hubieran comunicado esas coordenadas antes de la entrada en vigor de dicho Protocolo, en modo alguno habrían podido poner en cuestión la interpretación de la expresión «zona de pesca marroquí» realizada en el apartado 79 de la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), ni ampliar el ámbito de aplicación del referido Protocolo mediante la inclusión de las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

54 Así las cosas, el Tribunal de Justicia consideró que, dado que ni el Acuerdo de pesca de 2006 ni el Protocolo de 2013 eran de aplicación a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental, el análisis de dicha cuestión no había revelado ningún elemento que, a la luz del artículo 3 TUE, apartado 5, pudiera afectar a la validez de los actos de celebración de dichos Acuerdos.

Acuerdo controvertido y Decisión controvertida

55 A raíz de la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), el Consejo, mediante decisión de 16 de abril de 2018, autorizó a la Comisión a iniciar negociaciones, en nombre de la Unión, con el Reino de Marruecos, con vistas a la modificación del Acuerdo de pesca de 2006 y, en particular, a la inclusión en el ámbito de aplicación de dicho Acuerdo de las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental. El 24 de julio de 2018, al término de las negociaciones, se rubricaron un nuevo acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión y el Reino de Marruecos, un nuevo protocolo de aplicación de dicho acuerdo, incluidos el anexo y los apéndices del protocolo, y el canje de notas adjunto a dicho acuerdo.

56 El 14 de enero de 2019, la Unión y el Reino de Marruecos firmaron en Bruselas el 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 pesca»), su Protocolo de aplicación (DO 2019, L 77, p. 18; en lo sucesivo, «Protocolo de aplicación») y el Canje de Notas adjunto a dicho Acuerdo (DO 2019, L 77, p. 53; en lo sucesivo, «Canje de Notas») (en lo sucesivo, conjuntamente, «Acuerdo controvertido»).

57 En virtud del artículo 1, letra h), del Acuerdo de pesca, a efectos de dicho Acuerdo, se entiende por «zona de pesca», «las aguas del Atlántico Centro-Oriental situadas entre los paralelos 35°47'18'' Norte y 20°46'13'' Norte, incluidas las aguas adyacentes [al] Sáhara Occidental, que cubren el conjunto de las zonas de gestión». Se precisa asimismo que «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».

58 El artículo 5, apartados 1 y 2, del Acuerdo de pesca prevé:

«1. Los buques de la Unión solo podrán ejercer actividades pesqueras en la zona de pesca regulada por el presente Acuerdo si poseen una autorización de pesca expedida en virtud del presente Acuerdo. Tendrán prohibida cualquier actividad pesquera ejercida en la zona de pesca y fuera del marco del presente Acuerdo.

2. Las autoridades del Reino de Marruecos solo expedirán autorizaciones de pesca a los buques de la Unión en el marco del presente Acuerdo. Queda prohibida la expedición de autorizaciones de pesca a buques de la Unión fuera del marco del presente Acuerdo, especialmente en forma de autorización de pesca directa.»

59 El artículo 6, apartado 1, del Acuerdo de pesca tiene el siguiente tenor:

«Con el fin de garantizar un marco regulador para una pesca sostenible, 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 […]».

60 Con arreglo al artículo 12, apartados 1 a 4, del Acuerdo de pesca:

«1. La contrapartida financiera se fija en el Protocolo.

2. La contrapartida financiera contemplada en el apartado 1 comprenderá:

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.

3. La contrapartida financiera concedida por la Unión se abonará anualmente de conformidad con el Protocolo [de aplicación].

4. Las Partes examinarán la distribución geográfica y social equitativa de las ventajas socioeconómicas derivadas del presente Acuerdo, principalmente desde el punto de vista de las infraestructuras, los servicios sociales básicos, la creación de empresas, la formación profesional, y los proyectos de desarrollo y de modernización del sector pesquero, con el fin de garantizar que beneficie a las poblaciones afectadas de manera proporcional a las actividades pesqueras.»

61 El artículo 13, apartado 1, del Acuerdo de pesca prevé:

«Se creará una comisión mixta compuesta por representantes de las Partes. Se encargará de supervisar la aplicación del presente Acuerdo y podrá adoptar modificaciones del Protocolo [de aplicación].»

62 El artículo 14 del Acuerdo de pesca dispone:

«El presente Acuerdo se aplicará en los territorios en los que se aplican, por una parte, el Tratado [UE] y el Tratado [FUE] y, por otra, las disposiciones legislativas y reglamentarias a que se refiere el artículo 6, apartado 1, del presente Acuerdo.»

63 De conformidad con el artículo 16 del Acuerdo de pesca:

«El Protocolo [de aplicación] y el [Canje de Notas] forman parte integrante de este […]».

64 El artículo 6, apartados 1 y 2, del Protocolo de aplicación establece:

«1. La compensación financiera contemplada en el artículo 12, apartado 2, letra a), del Acuerdo de pesca y los cánones a que se refiere el artículo 12, apartado 2, letra b), del Acuerdo de pesca serán objeto de una distribución geográfica y social equitativa de las ventajas socioeconómicas que permita garantizar que beneficia a las poblaciones afectadas, de conformidad con el artículo 12, apartado 4, del Acuerdo de pesca.

2. A más tardar tres meses después de la fecha de aplicación del presente Protocolo, las autoridades del Reino de Marruecos presentarán el método de distribución geográfica y social a que se refiere el apartado 1, así como la clave de la distribución de los importes asignados, que deberá ser examinado en la comisión mixta.»

65 El Canje de Notas indica, en su párrafo segundo:

«Al término de las negociaciones, la [Unión] y el Reino de Marruecos han acordado lo siguiente:

1. En lo relativo a la cuestión del Sáhara Occidental, las Partes reiteran su apoyo al proceso de las Naciones Unidas y a los esfuerzos del [secretario general de las Naciones Unidas] 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 [de las Naciones Unidas].

2. El Acuerdo de pesca se celebra sin perjuicio de las posiciones respectivas:

   – para la [Unión], 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;

   – para el Reino de Marruecos, 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. Marruecos considera que cualquier solución a este litigio regional debe basarse en su iniciativa de autonomía.»

66 El 4 de marzo de 2019, el Consejo adoptó la Decisión controvertida. El artículo 1, párrafo primero, de dicha Decisión dispone:

«Quedan aprobados, en nombre de la Unión, el Acuerdo [de pesca], [el] Protocolo de aplicación y el Canje de Notas […]».

67 Los considerandos 3 a 5 y 7 a 12 de la Decisión controvertida establecen:

«(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 [de pesca de 2006] y su Protocolo de aplicación, el Tribunal [de Justicia] determinó que ni [ese] Acuerdo ni dicho Protocolo son aplicables a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

(4) La Unión no prejuzga el resultado del proceso político sobre el estatuto definitivo del Sáhara Occidental que se desarrolla bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Ha manifestado reiteradamente su adhesión a la resolución del litigio en el Sáhara Occidental, actualmente inscrito por las Naciones Unidas en la lista de territorios no autónomos y administrado principalmente por el Reino de Marruecos. La Unión apoya plenamente los esfuerzos del secretario general de las Naciones Unidas y de su enviado personal para ayudar a las partes a alcanzar una solución política justa, duradera y aceptable para ambas que permita la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de acuerdos conformes a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y consagrados en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas […]

(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 [de pesca de 2006], 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 [de pesca de 2006], 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 [TUE].

(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.

(10) Se considera asimismo que el Acuerdo de pesca representa la mejor garantía de explotación sostenible de los recursos naturales de las aguas adyacentes al Sáhara Occidental, ya que las actividades pesqueras se conforman a los mejores dictámenes y recomendaciones científicos en ese ámbito y están sujetas a medidas de seguimiento y de control apropiadas.

(11) Habida cuenta de las consideraciones que se exponen en la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), 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.

(12) Quienes declinaron participar en el proceso rechazaban la aplicación del Acuerdo de pesca y de su Protocolo de aplicación en aguas adyacentes al Sáhara Occidental por considerar, en esencia, que tales actos refrendarían la posición del Reino de Marruecos sobre el territorio del Sáhara Occidental. Ahora bien, ningún elemento del Acuerdo de pesca o de su Protocolo de aplicación implica un reconocimiento de la soberanía o derechos soberanos del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental y las aguas adyacentes. La Unión seguirá igualmente redoblando sus esfuerzos en apoyo del proceso, iniciado y continuado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de resolución pacífica del litigio.»

68 Con arreglo al artículo 17 del Acuerdo de pesca, dicho Acuerdo, el Protocolo de aplicación y el Canje de Notas entraron en vigor el 18 de julio de 2019 (DO 2019, L 195, p. 1).

69 El Protocolo de aplicación, que regula las condiciones de acceso a las zonas de pesca adyacentes al territorio del Sáhara Occidental, expiró cuatro años después de su entrada en vigor, a saber, el 17 de julio de 2023.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

70 Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal General respectivamente el 10 y el 12 de junio de 2019, el Frente Polisario interpuso dos recursos solicitando respectivamente, en el asunto T-344/19, la anulación de la Decisión controvertida y, en el asunto T-356/19, para el supuesto de que el Tribunal General considerara que el Reglamento (UE) 2019/440, del Consejo, de 29 de noviembre de 2018, relativo al reparto de las posibilidades de pesca en virtud del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos y de su Protocolo de aplicación (DO 2019, L 77, p. 1), constituye una medida intermedia que impide que pueda considerarse que el Frente Polisario se ve directamente afectado por la Decisión impugnada, la anulación de dicho Reglamento.

71 Mediante la sentencia recurrida, en particular, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida y declaró que se mantendrían los efectos de esta durante un período que no podía exceder el plazo contemplado en el artículo 56, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, de interponerse recurso de casación dentro de dicho plazo, hasta que el Tribunal de Justicia dictase sentencia sobre dicho recurso de casación.

72 En primer lugar, el Tribunal General examinó las dos causas de inadmisión invocadas, con carácter principal, por el Consejo, apoyado por el Reino de España, por la República Francesa, por la Comisión, así como por la Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, la Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre y la Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente, «CPMM»), contra el recurso por el que se solicitaba la anulación de la Decisión controvertida, basadas, la primera, en la falta de capacidad procesal del Frente Polisario ante los tribunales de la Unión y, la segunda, en su falta de legitimación activa para interponer recurso contra la Decisión controvertida, y las desestimó en los apartados 132 a 159 y 171 a 268 de la sentencia recurrida, respectivamente.

73 En segundo lugar, tras desestimar el primer motivo de anulación invocado por el Frente Polisario en apoyo de sus pretensiones, basado en la falta de competencia del Consejo para adoptar la Decisión controvertida, el Tribunal General examinó, en los apartados 276 a 364 de la sentencia recurrida, el tercer motivo de anulación, basado, en esencia, en el incumplimiento por parte del Consejo de la obligación que le incumbe de atenerse a los requisitos deducidos por el Tribunal de Justicia del principio de autodeterminación y el principio del efecto relativo de los tratados, tal como se precisaron en las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), y de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). En el apartado 364 de la sentencia recurrida, el Tribunal General concluyó que, al adoptar la Decisión controvertida, el Consejo no había tenido suficientemente en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a la situación del Sáhara Occidental y había considerado erróneamente que disponía de un margen de apreciación para decidir si procedía atenerse al requisito según el cual el pueblo de ese territorio debía manifestar su consentimiento a la aplicación del Acuerdo controvertido a dicho territorio, en su condición de tercero en dicho Acuerdo, con arreglo a la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia del principio del efecto relativo de los tratados en relación con el principio de autodeterminación.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

74 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2022, se acordó la acumulación de los asuntos C-778/21 P y C-798/21 P a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

75 Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de mayo de 2022, se admitió la intervención de Hungría, la República Portuguesa y la República Eslovaca, en apoyo de las pretensiones del Consejo en el asunto C-798/21 P.

76 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 2022, se admitió también la intervención del Reino de Bélgica en apoyo de las pretensiones del Consejo en el asunto C-798/21 P. Sin embargo, dicho Estado miembro no participó posteriormente en la fase escrita del procedimiento.

77 Mediante su recurso de casación, la Comisión (asunto C-778/21 P) solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule los puntos 1 y 2 del fallo de la sentencia recurrida.

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

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

78 Mediante su recurso de casación, el Consejo (asunto C-798/21 P) solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida en la medida en que anula la Decisión controvertida.

– Resuelva definitivamente sobre las cuestiones que son objeto de su recurso de casación y desestime el recurso interpuesto por el Frente Polisario en el asunto T-344/19.

– Condene al Frente Polisario a cargar con las costas correspondientes al presente recurso de casación y al asunto T-344/19.

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

79 El Frente Polisario solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime los recursos de casación.

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

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

80 La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida en la medida en que anula la Decisión controvertida.

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

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

81 Las CPMM solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

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

– Condene en costas al Frente Polisario.

82 El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación de la Comisión en el asunto C-778/21, así como el del Consejo en el asunto C-798/21. El Reino de Bélgica, Hungría, la República Portuguesa y la República Eslovaca solicitan al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación del Consejo.

Sobre los recursos de casación

83 En apoyo de sus recursos de casación, la Comisión, recurrente en el recurso de casación en el asunto C-778/21 P, y el Consejo, recurrente en el recurso de casación en el asunto C-798/21 P, invocan cinco y cuatro motivos, respectivamente. Los tres primeros motivos del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y los dos primeros motivos del recurso de casación en el asunto C-798/21 P se basan en errores de Derecho en los que supuestamente incurrió el Tribunal General por lo que respecta a la admisibilidad del recurso interpuesto ante él por el Frente Polisario, mientras que los motivos cuarto y quinto del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y los motivos tercero y cuarto en el recurso de casación en el asunto C-798/21 P se basan en errores de Derecho en los que supuestamente incurrió el Tribunal General en el marco de su examen de la fundamentación del referido recurso.

Primer motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y primer motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P, basados en la falta de capacidad procesal del Frente Polisario

Alegaciones de las partes

84 Mediante el primer motivo de ambos recursos de casación, el Consejo y la Comisión reprochan al Tribunal General haber incurrido en un error de Derecho al haber reconocido al Frente Polisario, en los apartados 142 a 158 de la sentencia recurrida, capacidad procesal para actuar ante el juez de la Unión.

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

86 Además, según la Comisión, si bien es cierto que, como se indica en los apartados 143 y 144 de la sentencia recurrida, el Frente Polisario participa en una «solución política» de la cuestión del estatuto definitivo del territorio del Sáhara Occidental, la importancia de la Resolución 34/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, citada por el Tribunal General y mencionada en el

apartado 33 de la presente sentencia, debe ponerse en perspectiva. A su entender, es verdad que esa Resolución recomienda la participación del Frente Polisario como «representante» del pueblo del Sáhara Occidental en la solución política del conflicto relativo a ese territorio. Sin embargo, a su juicio, al no tener valor vinculante, esa participación es anterior al surgimiento de cierta forma de representatividad local de la población del Sáhara Occidental a través de elecciones por sufragio universal directo. La Comisión señala que la Unión nunca ha reconocido al Frente Polisario más que como una de las «partes» de un proceso de paz que se desarrolla a nivel de las Naciones Unidas y que la proporción precisa del pueblo del Sáhara Occidental que se considera representada hoy en día por este sigue siendo bastante incierta.

87 El Consejo estima que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al realizar una interpretación extensiva del concepto de «persona jurídica», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, que no tiene en cuenta los límites del papel y de la representatividad del Frente Polisario conforme al Derecho internacional, y al desestimar, en el apartado 155 de la sentencia recurrida y en el apartado 103 de la sentencia de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639), las alegaciones del Consejo a este respecto. Según el Consejo, el Tribunal General consideró erróneamente que la representatividad del Frente Polisario en el marco del proceso de resolución política de la controversia al nivel de las Naciones Unidas justificaba que se otorgara a este la condición de «persona jurídica» para permitirle impugnar la validez de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo que no tiene incidencia en la resolución de esa controversia. A su entender, el papel del Frente Polisario al nivel internacional se limita a su capacidad de participar, como representante del pueblo del Sáhara Occidental, en las negociaciones que se llevan a cabo bajo la égida de las Naciones Unidas en relación con el estatuto definitivo del Sáhara Occidental de conformidad con la Resolución 34/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mencionada en el apartado 33 de la presenten sentencia. A juicio del Consejo, el hecho de que las instituciones de la Unión reconozcan la existencia de una controversia que es objeto de negociaciones en el marco de las Naciones Unidas en modo alguno significa que la Unión o sus instituciones reconozcan al Frente Polisario como su interlocutor, siendo así que la Unión no participa en esas negociaciones.

88 El Frente Polisario rebate esta argumentación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

89 Tal como recordó, en esencia, el Tribunal General en los apartados 135 y 136 de la sentencia recurrida, si bien, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 263 TFUE, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo de dicho artículo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido capacidad procesal ante los tribunales de la Unión a entidades con independencia de la cuestión de su constitución como persona jurídica en el Derecho interno.

90 Como observó el Tribunal General en el apartado 137 de la sentencia recurrida, así ha ocurrido, en particular, cuando la entidad en cuestión, por una parte, disponía de una representatividad suficiente respecto de las personas cuyos derechos conferidos por el Derecho de la Unión pretendía defender, así como de la autonomía y la responsabilidad necesarias para actuar en el marco de relaciones jurídicas determinadas por tal Derecho, y, por otra parte, había sido reconocida por las instituciones como interlocutora con ocasión de la negociación relativa a estos derechos (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de octubre de 1974, Union syndicale —

Service public européen y otros/Consejo, 175/73, EU:C:1974:95, apartados 9 a 17, y de 8 de octubre de 1974, Syndicat général du personnel des organismes européens/Comisión, 18/74, EU:C:1974:96, apartados 5 a 13).

91 Así ha ocurrido también, como señaló el Tribunal General en el apartado 138 de la sentencia recurrida, cuando las instituciones de la Unión habían tratado a esa entidad como sujeto autónomo, dotado de derechos y obligaciones propios. En efecto, la coherencia y la justicia imponen que se reconozca capacidad procesal a tal entidad para impugnar las medidas por las que se limitan sus derechos o las decisiones contrarias a sus intereses adoptadas por las instituciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de octubre de 1982, Groupement des Agences de voyages/Comisión, 135/81, EU:C:1982:371, apartados 9 a 11; de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, EU:C:2007:32, apartados 107 a 112, y de 15 de junio de 2017, Al-Faqih y otros/Comisión, C-19/16 P, EU:C:2017:466, apartado 40).

92 Asimismo, el Tribunal General recordó acertadamente, en el apartado 139 de la sentencia recurrida, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el concepto de «persona jurídica», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no puede ser objeto de interpretación restrictiva [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero), C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 44].

93 En el caso de autos, procede señalar, como ha hecho la Abogada General en el punto 82 de sus conclusiones en los asuntos acumulados Comisión/Consejo y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P, EU:C:2024:260), que el Frente Polisario es un movimiento de liberación autoproclamado, que surgió para luchar por un tipo particular de futuro modelo de gobernanza del territorio no autónomo del Sáhara Occidental, a saber, el de la independencia de dicho territorio, actualmente con respecto al Reino de Marruecos, así como el de la creación de un Estado saharaui soberano. Por tanto, este movimiento pretende establecer, en el marco del ejercicio del derecho a la autodeterminación del territorio no autónomo del Sáhara Occidental, un Estado independiente.

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

95 Por otra parte, el Frente Polisario es uno de los interlocutores legítimos en el marco del proceso emprendido, con vistas a la determinación del futuro del Sáhara Occidental, bajo la égida del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al que se hace referencia en el apartado 35 de la presente sentencia, cuyas decisiones vinculan a todos los Estados miembros y a las instituciones de la Unión, aunque ni las Naciones Unidas ni la Unión ni sus Estados miembros hayan atribuido nunca al Frente Polisario la condición de «movimiento de liberación nacional».

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

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

98 Finalmente, debe observarse que la argumentación relativa a la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica del Frente Polisario en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros o al hecho de que ningún órgano jurisdiccional de un Estado miembro haya reconocido su capacidad procesal es inoperante. En efecto, como señaló el Tribunal General en el apartado 136 de la sentencia recurrida, si bien el concepto de «persona jurídica» que figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, implica, en principio, la existencia de personalidad jurídica, que debe examinarse a la luz del Derecho nacional en virtud del cual se ha constituido la persona jurídica en cuestión, dicho concepto no coincide necesariamente con los de los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Asimismo, ha de observarse, a este respecto, que el Tribunal de Justicia ha reconocido que un Estado tercero, como Estado dotado de personalidad jurídica internacional, debe considerarse «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero), C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 53].

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

100 Por consiguiente, deben desestimarse por infundados el primer motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y el primer motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P.

Motivos segundo y tercero del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P, basados en que la Decisión controvertida no afecta directa e individualmente al Frente Polisario

101 La Comisión, mediante los motivos segundo y tercero del recurso de casación en el asunto C-778/21 P, y el Consejo, mediante las partes primera y segunda del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P, alegan que el Tribunal General consideró erróneamente, en el apartado 259 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y, en el apartado 268 de la misma sentencia, que dicha Decisión le afecta individualmente, a efectos de la misma disposición.

Segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P, basados en que la Decisión controvertida no afecta directamente al Frente Polisario

– *Alegaciones de las partes*

102 El Consejo y la Comisión sostienen que el Tribunal General concluyó erróneamente, en el apartado 259 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario.

103 La Comisión sostiene, en particular, que el Tribunal General infringió el Derecho de la Unión al considerar que determinados efectos de la Decisión y del Acuerdo controvertidos cumplen los requisitos que permiten constatar que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario, cuando, a su entender, el Acuerdo controvertido, cuya aprobación en nombre de la Unión pretendía lograrse mediante dicha Decisión, se limita a dar acceso a las aguas adyacentes al Sáhara Occidental a cambio de una contrapartida financiera que comprende una compensación relativa al acceso, los cánones abonados por los armadores y una ayuda sectorial reconociendo al mismo tiempo el estatuto separado de dicho territorio y sin prejuzgar en modo alguno el resultado del proceso que se desarrolla a nivel de las Naciones Unidas relativo a dicho territorio no autónomo.

104 La Comisión afirma que el razonamiento del Tribunal General para desestimar, en los apartados 197 a 235 de la sentencia recurrida, las alegaciones de las instituciones no pretende, en realidad, demostrar que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario, sino, más bien, que el Acuerdo controvertido es aplicable al territorio del Sáhara Occidental y a las aguas adyacentes a este y puede, por tanto, afectar al pueblo del Sáhara Occidental. En consecuencia, según la Comisión, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en los apartados 201 a 216 de la sentencia recurrida y 255 a 258 de esta, ya que, para que haya una explotación de recursos o una utilización de la contrapartida financiera, son necesarias determinadas medidas. A su entender, a falta de esas medidas, el Sáhara Occidental no se beneficiaría de ninguna explotación de esos recursos ni de ninguna contrapartida financiera. A su juicio, el mero hecho de que las medidas de aplicación del Acuerdo controvertido estén reguladas por este no implica que la posición jurídica del pueblo del Sáhara Occidental se vea directamente modificada. En opinión de la Comisión, el apartado 217 de la sentencia recurrida adolece también de un error de Derecho, dado que el Acuerdo controvertido no afectaría directamente a los operadores sin la adopción de una serie de medidas por parte de los órganos competentes.

105 El Consejo añade, en particular, que la conclusión que se recoge en el apartado 196 de la sentencia recurrida —según la cual, habida cuenta de la naturaleza de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional y de sus efectos jurídicos propios, no cabe descartar de entrada la existencia de efectos directos de la Decisión controvertida, debido al contenido del Acuerdo controvertido, en la situación jurídica del Frente Polisario— se basa en una motivación que adolece de errores de Derecho.

106 En opinión del Consejo, el Tribunal General consideró erróneamente, en los apartados 184 y 192, de la sentencia recurrida, que una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional es un elemento constitutivo de dicho acuerdo y surte efectos frente a las demás partes, «puesto que formaliza la aceptación por la Unión de los compromisos contraídos respecto a ellas». A juicio del Consejo, la Decisión controvertida no produce efectos jurídicos fuera del ordenamiento jurídico interno de la Unión. A su entender, a través de ella, la Unión manifiesta su consentimiento dentro del ordenamiento jurídico interno de la Unión, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General en el apartado 192 de la sentencia recurrida.

107 Según el Consejo, suponiendo que se cumpliesen todos los requisitos de admisibilidad, lo que el Frente Polisario debería haber impugnado ante el Tribunal General es el acto de notificación por parte de la Unión, expresamente mencionado tanto en el artículo 17 del Acuerdo de pesca y en el artículo 15 del Protocolo de aplicación como en el artículo 2 de la Decisión controvertida. Por lo demás, el Consejo cuestiona que los antedichos requisitos de admisibilidad se cumplan en el caso de autos.

108 El Consejo cuestiona también la conclusión del Tribunal General, formulada en el apartado 250 de la sentencia recurrida, según la cual, dado que la celebración del Acuerdo controvertido afecta al pueblo del Sáhara Occidental y debe obtenerse su consentimiento, la Decisión controvertida produce efectos directos en la situación jurídica del Frente Polisario como representante de dicho pueblo.

109 La República Francesa estima que el Tribunal General incurrió en una primera serie de errores de Derecho en relación con los efectos jurídicos de una decisión del Consejo de celebración de un acuerdo internacional. Subraya, al igual que hace el Consejo, que, si bien la conclusión que se recoge en el apartado 184 de la sentencia recurrida, según la cual una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional plasma el consentimiento de la Unión a quedar vinculada por dicho acuerdo, es exacta en el ordenamiento jurídico de la Unión, únicamente la notificación de la finalización de los procedimientos internos a la parte afectada manifiesta, sin embargo, en el plano internacional, el consentimiento a quedar vinculado por un acuerdo. Por otra parte, según la República Francesa, el Tribunal General incurrió en una segunda serie de errores de Derecho al afirmar que el propio Acuerdo controvertido afecta directamente a la situación jurídica del Frente Polisario.

110 Asimismo, las CPMM apoyan, en primer lugar, las alegaciones del Consejo por lo que respecta a los errores de Derecho en los que supuestamente incurrió el Tribunal General en los apartados 185 a 190 de la sentencia recurrida, ya que, a su entender, la decisión de celebrar un tratado no implica la entrada en vigor de este. Por otra parte, a su juicio, el principio de tutela judicial efectiva no está destinado a ampliar el derecho a ejercitar la acción de un demandante no europeo para defender derechos colectivos derivados del Derecho internacional. En segundo lugar, según las CPMM, al considerar que la Decisión controvertida afecta «directamente» al Frente Polisario, el Tribunal General confundió al Frente Polisario con el pueblo del Sáhara Occidental.

111 El Frente Polisario rebate esta argumentación.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

112 Como se ha recordado en el apartado 89 de la presente sentencia, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 263 TFUE, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo de dicho artículo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

113 Como recordó el Tribunal General en el apartado 179 de la sentencia recurrida, según reiterada jurisprudencia, el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica exige que se cumplan dos condiciones acumulativas, a saber, que la medida impugnada, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica de esa persona y, por otro, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 42 y jurisprudencia citada, y de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 43 y jurisprudencia citada).

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

115 En efecto, aunque no haya sido oficialmente reconocido como el representante exclusivo del pueblo del Sáhara Occidental, el Frente Polisario es, con arreglo a las resoluciones de las más altas instancias de las Naciones Unidas, entre ellas las del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mencionadas en el apartado 35 de la presente sentencia, un interlocutor privilegiado en el marco del proceso que tiene lugar bajo la égida de las Naciones Unidas con el fin de determinar el futuro estatuto del Sáhara Occidental. El Frente Polisario participa también en otros foros internacionales para defender el derecho a la autodeterminación de dicho pueblo.

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

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

118 En el caso de autos, la Decisión controvertida y, por extensión, el Acuerdo controvertido cumplen, debido a la incidencia que tienen en el derecho del pueblo del Sáhara Occidental a la autodeterminación, las condiciones recordadas en el apartado 113 de la presente sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, apartado 106).

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

120 En particular, aunque la Unión no reconozca, mediante el Acuerdo controvertido, las pretensiones del Reino de Marruecos en lo que atañe a la soberanía sobre el territorio del Sáhara Occidental, dicho Acuerdo reconoce, no obstante, efectos jurídicos, en el Derecho de la Unión, a actos realizados en el referido territorio no autónomo por las autoridades competentes del Reino de Marruecos por lo que respecta a la «zona de pesca», en el sentido del mencionado Acuerdo, que,

como señaló el Tribunal General en el apartado 111 de la sentencia recurrida, comprende, según se define en el artículo 1, letra h), del referido Acuerdo, tanto las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos como las aguas adyacentes al Sáhara Occidental. Además, la instauración de un régimen convencional que establece un derecho incondicional a una contrapartida financiera relativa al acceso de los buques de la Unión a la zona de pesca que comprende las aguas adyacentes al Sáhara Occidental, percibida por un sujeto de Derecho internacional distinto del pueblo del territorio no autónomo de que se trata, y no en nombre ni en beneficio de este último, afecta directamente a ese pueblo en la medida en que socava su soberanía sobre los recursos naturales del referido territorio.

121 En efecto, al ser el Sáhara Occidental un territorio no autónomo, la explotación de sus riquezas naturales está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales. A este respecto, la Resolución III anexa al Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, mencionada en el apartado 11 de la presente sentencia, 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 [Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar] se aplicarán en beneficio del pueblo del territorio con miras a promover su bienestar y desarrollo». En este contexto, la explotación de recursos naturales de un territorio no autónomo, incluida la explotación de la pesca de las aguas adyacentes a dicho territorio, debe beneficiar a su pueblo.

122 El hecho, invocado por las CPMM, de que el Acuerdo controvertido no vincularía al Sáhara Occidental en el supuesto de que este pasase a ser independiente o de que dicho acuerdo no pueda, en cualquier caso, oponerse al Sáhara Occidental o al Frente Polisario no pone en entredicho la apreciación de que la Decisión controvertida y, por extensión, el Acuerdo controvertido afectan directamente al pueblo del Sáhara Occidental, en la medida en que los derechos de los pueblos de los territorios no autónomos existen, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y del Derecho consuetudinario internacional, incluso antes del ejercicio de su derecho a la autodeterminación.

123 Por otra parte, tras la entrada en vigor del Acuerdo controvertido, la Unión tiene la obligación de reconocer la validez de las decisiones sobre las autorizaciones de pesca concedidas por las autoridades marroquíes por lo que atañe a las aguas adyacentes al Sáhara Occidental. A este respecto, según el artículo 5 del Acuerdo de pesca, los buques de la Unión solo podrán ejercer actividades pesqueras en la zona de pesca regulada por dicho Acuerdo si poseen una autorización de pesca expedida en virtud del mismo y las autoridades del Reino de Marruecos solo expedirán autorizaciones de pesca a los buques de la Unión en el marco del referido Acuerdo.

124 En el marco del Acuerdo controvertido, el procedimiento que permite a un buque de la Unión obtener un autorización de pesca se define en el Protocolo de aplicación, cuyo anexo prevé que las autoridades de la Unión presentarán al Departamento de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca Marítima, Desarrollo Rural y Aguas y Bosques del Reino de Marruecos las listas de los buques de la Unión que soliciten ejercer sus actividades de pesca en la zona de pesca que comprende las aguas adyacentes al Sáhara Occidental.

125 Ese régimen vincula a la Unión, sin que sea necesario adoptar ningún acto adicional a la Decisión controvertida que implique el ejercicio de una facultad de apreciación por parte de las autoridades encargadas de la aplicación del referido Acuerdo, ya que dicha aplicación tiene, en esa medida, un carácter meramente automático.

126 En este contexto, procede desestimar la argumentación del Consejo y de la República Francesa dirigida contra los apartados 184 y 192 de la sentencia recurrida, según la cual el recurso del Frente Polisario ante el Tribunal General no debería haberse dirigido contra la decisión sobre la celebración del Acuerdo controvertido, sino contra el acto de notificación por parte de la Unión al Reino de Marruecos de la aprobación por esta de dicho Acuerdo.

127 En efecto, la decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional constituye un acto definitivo en el ordenamiento jurídico interno de la Unión que manifiesta la voluntad de la Unión de quedar vinculada por dicho acuerdo [véase, en este sentido, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 5]. Esta decisión constituye, según jurisprudencia reiterada, un acto impugnable, no siendo el Tribunal de Justicia competente para anular un acuerdo internacional (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartados 45 a 51). En cambio, la notificación de la aprobación de tal acuerdo a la otra parte contratante constituye una medida de ejecución que, en principio, debe considerarse un acto no impugnable.

128 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 259 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta directamente al Frente Polisario.

129 Por consiguiente, deben desestimarse por infundados el segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y la primera parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P.

Tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y segunda parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P, basados en que la Decisión controvertida no afecta individualmente al Frente Polisario

– *Alegaciones de las partes*

130 El Consejo y la Comisión, al igual que la República Francesa y las CPMM, estiman que el Tribunal General concluyó erróneamente, en el apartado 268 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida afecta individualmente al Frente Polisario.

131 La Comisión señala, en particular, que, en el apartado 265 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limita a remitirse a las consideraciones relativas al requisito de que la Decisión controvertida afecte directamente al Frente Polisario, consideraciones que, tal como ha alegado en el marco del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-779/21 P, adolecen, a su entender, de errores de Derecho. Asimismo, el Consejo alega que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho que vician igualmente la conclusión de que la Decisión controvertida afecta individualmente al Frente Polisario.

132 Por otra parte, tanto el Consejo como la Comisión muestran su desacuerdo con que el Tribunal General, en el apartado 266 de la sentencia recurrida, rechazase la pertinencia de la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), en la que, según estas dos instituciones, el Tribunal de Justicia consideró que el interés general que un país o territorio de Ultramar (PTU), como entidad competente para las cuestiones de carácter económico y social en su territorio, pueda tener en obtener un resultado favorable para la prosperidad económica de este último no basta, por sí solo, para que se le considere individualmente afectado, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

133 La Comisión subraya a este respecto que la distinción que hace el Tribunal General entre la situación de que se trataba en esa sentencia y la que se aborda en el caso de autos es artificial y jurídicamente errónea, ya que la medida impugnada en la referida sentencia solo afectaba a los PTU, algunos de los cuales son o eran territorios no autónomos. Según la Comisión, no puede admitirse que el Gobierno de las Antillas Neerlandesas no pueda impugnar un acto de la Unión que afecta económicamente a su territorio y que el Frente Polisario sí pueda hacerlo, salvo que se considere que los movimientos que buscan la independencia de un territorio, o que están en conflicto con un Estado, disponen de más garantías que los gobiernos regionales.

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

135 El Frente Polisario rebate esta argumentación.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

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

137 Habida cuenta de las consideraciones que figuran en los apartados 114 a 118 de la presente sentencia, procede señalar que la Decisión controvertida afecta individualmente al pueblo del Sáhara Occidental, representado en los presentes asuntos por el Frente Polisario, en la medida en que la inclusión expresa del territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación del Acuerdo controvertido, que vincula a la Unión en virtud de la Decisión controvertida, modifica la situación jurídica de dicho pueblo debido a su condición de titular del derecho a la autodeterminación con respecto al referido territorio. En efecto, esa condición le caracteriza frente a cualquier otra persona u entidad, incluido cualquier otro sujeto de Derecho internacional.

138 La argumentación del Consejo y de la Comisión relativa a la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), en la que el Tribunal de Justicia consideró que el interés general que un PTU, como entidad competente para las cuestiones de

carácter económico y social en su territorio, pueda tener en obtener un resultado favorable para la prosperidad económica de este último no puede, por sí solo, bastar para que se le considere individualmente afectado, en el sentido del artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado CE (actualmente artículo 263 TFUE, párrafo cuarto), debe desestimarse. En efecto, el Tribunal General no basó la apreciación de que la Decisión controvertida y, por extensión, el Acuerdo controvertido afectan individualmente al Frente Polisario en los efectos económicos de dicho Acuerdo, sino más bien en el hecho de que esta organización representa al pueblo del Sáhara Occidental en tanto que titular del derecho a la autodeterminación con respecto al referido territorio.

139 Por consiguiente, debe desestimarse por infundado el tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P. Asimismo, procede desestimar la segunda parte del segundo motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P por infundada y, por tanto, desestimar ese motivo en su totalidad.

Cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P, basados en errores de Derecho en cuanto al alcance del control judicial y al consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental al Acuerdo controvertido

Alegaciones de las partes

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

141 La Comisión alega que, en los apartados 304 a 365 de la sentencia recurrida, el Tribunal General otorgó, infringiendo el Derecho de la Unión, un efecto absoluto y extremo al principio del efecto relativo de los tratados, en relación con el derecho a la autodeterminación, al interpretar de manera errónea la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), y al no tener en cuenta la jurisprudencia sobre el margen de apreciación de que dispone el Consejo en materia de relaciones exteriores, en particular por lo que respecta al Derecho consuetudinario internacional.

142 Según la Comisión, esos errores se articulan en torno a cuatro imputaciones principales, a saber, en primer lugar, errores de Derecho en cuanto al alcance del control judicial, al margen de apreciación de las instituciones y a la necesidad de demostrar la existencia de un error manifiesto para constatar la invalidez de la Decisión controvertida debido a su supuesta incompatibilidad con las normas del Derecho internacional; en segundo lugar, errores de Derecho basados en la inexistencia, en el contexto específico del asunto, de un requisito de consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental; en tercer lugar, aun suponiendo que tal consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental sea necesario para confirmar la validez de la Decisión controvertida, errores de Derecho en la medida en que el concepto de «consentimiento» aplicado por el Tribunal General es demasiado estricto, y, en cuarto lugar, errores de Derecho basados en la identificación

del Frente Polisario como entidad a la que incumbe manifestar ese consentimiento, habida cuenta de su estatuto y de su representatividad limitados. La Comisión alega, en el marco de esas cuatro imputaciones, que el Tribunal General no determinó correctamente el Derecho consuetudinario internacional, a pesar de que estaba obligado a hacerlo en el marco del presente asunto.

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

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

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

146 La Comisión afirma que el concepto de «pueblo» y el concepto de «consentimiento» en el caso de autos deben tener en cuenta el contexto jurídico y fáctico en el que se adoptó la Decisión controvertida y se celebró el Acuerdo controvertido, del que se desprende que la solución finalmente dada es conforme con la totalidad de las normas de Derecho internacional aplicables, en particular con el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, que busca promover el bienestar de los habitantes de los territorios no autónomos, y con el artículo 21 TUE, apartado 2, letras d) y e). Si bien el apartado 310 de la sentencia recurrida, que se refiere a los apartados 311 y 312 de la sentencia de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639), confirma, a su modo de ver, que el Derecho aplicable a los territorios no autónomos hoy en día aún sigue siendo indeterminado en algunos aspectos, la Comisión señala que, a partir de ese apartado de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió, a continuación, en una serie de errores, que se resumen en los apartados 141, 142, 144 y 145 de la presente sentencia.

147 El Consejo sostiene que, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General en el apartado 364 de la sentencia recurrida, las consultas realizadas por las autoridades marroquíes, por una parte, y por la Comisión y el SEAE, por otra, permitieron recabar el consentimiento del pueblo del Sáhara

Occidental. Estima que ese apartado, así como los apartados 307 a 363 de la sentencia recurrida, que apoyan la conclusión enunciada en el referido apartado 364, adolecen de errores de Derecho, ya que el Tribunal General se equivocó por lo que respecta al contenido del concepto de «consentimiento» de un pueblo de un territorio no autónomo, e incluso a la necesidad de obtener ese consentimiento, y, además, vulneró la intangibilidad de los escritos del Consejo o desnaturalizó la argumentación presentada por este. Según el Consejo, el Tribunal General incumplió también su obligación de motivación.

148 El Frente Polisario solicita que se desestimen estos motivos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– *Observaciones preliminares*

149 Como se desprende del apartado 276 de la sentencia recurrida, el Frente Polisario sostenía, en el marco del tercer motivo de su recurso ante el Tribunal General, que, al celebrar con el Reino de Marruecos un acuerdo explícitamente aplicable al territorio del Sáhara Occidental y a las aguas adyacentes a este sin su consentimiento, el Consejo había incumplido la obligación de ejecutar las sentencias del Tribunal de Justicia derivada del artículo 266 TFUE. Alegaba que el Tribunal de Justicia había considerado que la inclusión implícita de este territorio en el ámbito de aplicación de los acuerdos celebrados entre la Unión y el Reino de Marruecos era, en virtud del principio de autodeterminación y del principio del efecto relativo de los tratados, jurídicamente imposible. Según el Frente Polisario, de ello se deducía que, con mayor motivo, debía excluirse una aplicación explícita de estos acuerdos a dicho territorio. El Frente Polisario argüía, en particular, que la celebración del Acuerdo controvertido era contraria a la jurisprudencia, puesto que no respetaba el estatuto separado y distinto del Sáhara Occidental ni el requisito del consentimiento del pueblo de este territorio.

150 Como señaló el Tribunal General en el apartado 295 de la sentencia recurrida, ese motivo incluía, en esencia, tres partes, basadas, la primera, en la imposibilidad de que la Unión y el Reino de Marruecos celebren un acuerdo aplicable al Sáhara Occidental; la segunda, en la vulneración del estatuto separado y distinto de este territorio, incumpliéndose el principio de autodeterminación, y, la tercera, en la vulneración de la exigencia de obtener el consentimiento del pueblo de dicho territorio, en su condición de tercero en el Acuerdo controvertido en el sentido del principio del efecto relativo de los tratados.

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

152 El Tribunal General resumió de la siguiente manera, en el apartado 364 de la sentencia recurrida, su razonamiento en respuesta a la tercera parte del tercer motivo del recurso del Frente Polisario:

«[…] al adoptar la Decisión [controvertida], el Consejo no tuvo suficientemente en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a la situación del Sáhara Occidental y consideró erróneamente que disponía de margen de apreciación para decidir si procedía atenerse al requisito según el cual el pueblo de ese territorio debía manifestar su consentimiento a la aplicación del Acuerdo controvertido a dicho territorio, en su condición de tercero en dicho Acuerdo, con arreglo a la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia del principio de

efecto relativo de los tratados en relación con el principio de autodeterminación. En particular, en primer lugar, el Consejo consideró equivocadamente que la situación actual de dicho territorio no permitía cerciorarse de la existencia del consentimiento de ese pueblo[, en especial] a través del [Frente Polisario]. En segundo lugar, al considerar que las consultas realizadas por la Comisión y por el SEAE habían permitido conformarse al principio de efecto relativo de los tratados tal como había sido interpretado por el Tribunal de Justicia, en particular en el apartado 106 de la sentencia [de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], el Consejo erró tanto sobre el alcance de estas consultas como sobre el del requisito mencionado en dicho apartado. En tercer lugar, el Consejo consideró erróneamente que podía sustituir dicho requisito por los criterios supuestamente establecidos en el escrito de 29 de enero de 2002 del [asesor jurídico, secretario general adjunto de Asuntos Jurídicos de la Organización de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la Organización de las Naciones Unidas»)].»

153 Procede examinar, en un primer momento, las imputaciones de las partes recurrentes relativas al consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental a través de consultas a los representantes de las poblaciones del Sáhara Occidental, así como al alcance del control judicial de la Decisión controvertida y, por extensión, del Acuerdo controvertido por lo que respecta a dicho consentimiento, incluida la argumentación referente al alcance del escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la Organización de las Naciones Unidas. En un segundo momento, es necesario examinar las imputaciones relativas a la necesidad de ese consentimiento y a la identificación del Frente Polisario como entidad a la que incumbe manifestar dicho consentimiento.

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

154 Procede recordar que, en el apartado 106 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), el Tribunal de Justicia señaló, en el contexto de la interpretación de la expresión «territorio del Reino de Marruecos» que figura en el artículo 94 del Acuerdo de Asociación, que debe considerarse que el pueblo del Sáhara Occidental es un «tercero», en el sentido del principio del efecto relativo de los tratados, y que, como tal, la aplicación del Acuerdo de Asociación puede afectarle en caso de que se incluya el territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación de este, sin que sea necesario determinar si tal aplicación le perjudicaría o, por el contrario, le beneficiaría. En efecto, el Tribunal de Justicia consideró que, tanto en un caso como en otro, esta aplicación debía ser consentida por el tercero. Ahora bien, la sentencia recurrida en el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), no mostraba que el pueblo del Sáhara Occidental hubiese manifestado su consentimiento.

155 En el caso de autos, ha de señalarse que los considerandos 11 y 12 de la Decisión controvertida indican lo siguiente:

> «(11) Habida cuenta de las consideraciones que se exponen en la sentencia [de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118)], la Comisión, junto con el [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.

(12) Quienes declinaron participar en el proceso rechazaban la aplicación del Acuerdo de pesca y de su Protocolo de aplicación en aguas adyacentes al Sáhara Occidental por considerar, en esencia, que tales actos refrendarían la posición del Reino de Marruecos sobre el territorio del Sáhara Occidental. Ahora bien, ningún elemento del Acuerdo de pesca o de su Protocolo de aplicación implica un reconocimiento de la soberanía o derechos soberanos del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental y las aguas adyacentes. La Unión seguirá igualmente redoblando sus esfuerzos en apoyo del proceso, iniciado y continuado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de resolución pacífica del litigio.»

156 A este respecto, procede, en primer lugar, recordar que, como se ha señalado en el apartado 30 de la presente sentencia, tras el estallido del conflicto armado entre, en particular, el Reino de Marruecos y el Frente Polisario en los años setenta del siglo pasado, una gran parte de la población del Sáhara Occidental huyó de ese conflicto y encontró refugio en el territorio argelino. El representante del Frente Polisario ha indicado a este respecto en la vista ante el Tribunal de Justicia, sin que se le contradijera, que, actualmente, sobre un total de cerca de quinientos mil saharauis, alrededor de doscientos cincuenta mil viven en campos de refugiados en Argelia, una cuarta parte en la zona del Sáhara Occidental bajo control marroquí y aproximadamente otra cuarta parte en otros lugares del mundo.

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

158 [En su versión rectificada mediante auto de 15 de enero de 2025] Como ha señalado en el apartado 129 de la sentencia dictada hoy, Comisión y Consejo/Frente Polisario (C-779/21 P y C-799/21 P), existe a este respecto una diferencia entre el concepto de «población» de un territorio no autónomo y el de «pueblo» de dicho territorio. En efecto, ese último remite a una unidad política, titular del derecho a la autodeterminación, mientras que el concepto de «población» se refiere a los habitantes de un territorio.

159 En el caso de autos, la Comisión y el SEAE llevaron a cabo consultas con las «poblaciones afectadas», que, como observó el Tribunal General en el apartado 329 de la sentencia recurrida, incluyen fundamentalmente a las poblaciones que se encuentran actualmente en el territorio del Sáhara Occidental, con independencia de si pertenecen o no al pueblo de dicho territorio. Como consideró acertadamente el Tribunal General, en esencia, en el apartado 354 de la sentencia recurrida, esas consultas no pueden, por tanto, equivaler a la obtención del consentimiento del «pueblo» del territorio no autónomo del Sáhara Occidental.

160 En segundo lugar, procede recordar que, entre las normas pertinentes que pueden invocarse en el marco de las relaciones entre las partes de un acuerdo entre la Unión y un país tercero, figura el principio de Derecho internacional general del efecto relativo de los tratados, según el cual los tratados no deben ni perjudicar ni beneficiar a terceros (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*).

Este principio de Derecho internacional general encuentra una expresión particular en el artículo 34 de la Convención de Viena, en virtud del cual un tratado no crea obligaciones ni derechos para un Estado tercero sin su consentimiento (sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 44).

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

162 De ello se deriva que la falta de consentimiento de ese pueblo a tal acuerdo, cuya aplicación se extiende a dicho territorio o a las aguas adyacentes a este, puede afectar a la validez del acto de la Unión, como es el caso de la Decisión controvertida, que se refiere a la celebración de dicho acuerdo. A este respecto, procede recordar que, en virtud de los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE, apartado 1, la acción de la Unión en la escena internacional contribuirá, entre otras cosas, al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular al respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

163 Esta conclusión no queda desvirtuada por el margen de apreciación de que dispone el Consejo. En efecto, como señaló el Tribunal General en el apartado 349 de la sentencia de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639), que es la sentencia recurrida en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P, al que se remite el apartado 335 de la sentencia recurrida, ese margen de apreciación está jurídicamente delimitado, por una parte, por la obligación, deducida del principio de autodeterminación, de respetar, en el marco de las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos, el estatuto separado y distinto del Sáhara Occidental y, por otra parte, por el requisito, deducido del principio del efecto relativo de los tratados, de que el pueblo de ese territorio debe prestar su consentimiento a un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos que haya de aplicarse en dicho territorio.

164 Así pues, el Tribunal General concluyó de modo fundado, en el referido apartado 335, que incumbía ciertamente al Consejo apreciar si la situación actual de tal territorio justificaba una adaptación de la forma en que debía manifestarse el consentimiento y si se cumplían las condiciones para considerar que el pueblo del Sáhara Occidental había manifestado ese consentimiento, pero que esta institución no estaba facultada para decidir si podía prescindirse del consentimiento, so pena de incumplir el requisito según el cual el pueblo de ese territorio debe prestar su consentimiento a tal acuerdo.

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

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

167 En efecto, el Tribunal General consideró acertadamente en esencia, en el apartado 362 de la sentencia recurrida, que dicho escrito no constituye una fuente del Derecho de la Unión invocable ante el juez de la Unión, dado que, como tal, no es equiparable ni a una norma del Derecho internacional convencional que vincule a la Unión ni a una norma del Derecho consuetudinario internacional [véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 87 y jurisprudencia citada].

168 Procede, asimismo, rechazar por inoperante la argumentación de la Comisión relativa a la comparación, efectuada por el Tribunal General en el apartado 330 de la sentencia recurrida, entre las consultas de que se trata realizadas por la Comisión y el SEAE, por una parte, y las amplias consultas con las partes interesadas, mencionadas en el artículo 11 TUE, apartado 3, y en el artículo 2 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado UE y al Tratado FUE, por otra. En efecto, basta observar a este respecto que, en cualquier caso, como indicó en esencia el Tribunal General, esas consultas, que deben preceder, en particular, a la presentación de propuestas legislativas por parte de la Comisión, son fundamentalmente distintas, por su naturaleza y su objeto, del requisito, derivado del Derecho consuetudinario internacional, de que un pueblo titular del derecho a la autodeterminación consienta la aplicación, en el territorio al que se refiere dicho derecho, de un acuerdo internacional con respecto al cual tiene la condición de tercero.

169 Por tanto, el Tribunal General podía concluir fundadamente, en el apartado 364 de la sentencia recurrida, por una parte, que el Consejo, al considerar que las consultas realizadas por la Comisión y por el SEAE habían permitido atenerse al principio del efecto relativo de los tratados tal como había sido interpretado por el Tribunal de Justicia en el apartado 106 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), había errado tanto sobre el alcance de estas consultas como sobre el de la exigencia mencionada en el referido apartado 106 y, por otra parte, que el Consejo había considerado erróneamente que podía basarse en el escrito de 29 de enero de 2002 del Asesor Jurídico de la Organización de las Naciones Unidas para sustituir esa exigencia con los criterios supuestamente establecidos en dicho escrito.

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

170 Como se ha recordado en el apartado 152 de la presente sentencia, el Tribunal General concluyó, en el apartado 364 de la sentencia recurrida, que, al adoptar la Decisión controvertida, el Consejo no había tenido suficientemente en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a la situación del Sáhara Occidental y había considerado erróneamente que disponía de margen de apreciación

para decidir si procedía atenerse al requisito según el cual el pueblo de ese territorio debía manifestar su consentimiento a la aplicación del Acuerdo controvertido a dicho territorio, en su condición de tercero en dicho Acuerdo, con arreglo a la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia del principio del efecto relativo de los tratados en relación con el principio de autodeterminación. En particular, estimó que el Consejo y la Comisión habían considerado equivocadamente que la situación actual del territorio del Sáhara Occidental no permitía cerciorarse de la existencia de ese consentimiento.

171 Más concretamente, el Tribunal General señaló, en el apartado 317 de la sentencia recurrida, que el Reino de Marruecos no asume las responsabilidades y las competencias que le incumben en virtud del Acuerdo controvertido, en lo referente al territorio del Sáhara Occidental y a las aguas adyacentes, con el fin de ejercer los derechos del pueblo de este territorio en beneficio del mismo. En efecto, consideró que el Reino de Marruecos no pretende reconocer derechos a dicho pueblo «por lo que se refiere a la explotación de los recursos pesqueros en esas aguas y a la distribución de las ventajas que de ella resultan» y que, además, los derechos que este Acuerdo pudiera crear para los operadores establecidos en dicho territorio conciernen a particulares, y no a un sujeto tercero que debe prestar su consentimiento a él. Por lo que se refiere a los beneficios que puedan derivarse de dicho Acuerdo para las poblaciones de este territorio, se trata, según el Tribunal General, «de efectos puramente socioeconómicos, además de indirectos, y que no pueden equipararse a derechos». El Tribunal General prosiguió indicando lo siguiente en el apartado 318 de la sentencia recurrida:

«En cambio, al atribuir a una de las partes una competencia sobre el territorio de un tercero, que este no puede, por lo tanto, ejercer por sí mismo o, en su caso, delegar su ejercicio, el Acuerdo controvertido impone al tercero en cuestión, como subraya el demandante, una obligación, con independencia de la circunstancia, alegada por el Consejo, de que dicho tercero no esté, en este momento, en condiciones de ejercerla por sí mismo o por medio de su representante. Su consentimiento al Acuerdo controvertido debe, por lo tanto, ser explícito.»

172 Pues bien, el razonamiento del Tribunal General expuesto en el apartado 318 de la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho.

173 A este respecto, es cierto que, como se ha señalado en los apartados 161 a 164 y 169 de la presente sentencia, el Tribunal General concluyó acertadamente, en esencia, que, sobre la base de los principios del derecho a la autodeterminación y del efecto relativo de los tratados, tal como han sido interpretados por el Tribunal de Justicia, el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental a la aplicación del Acuerdo controvertido en ese territorio era una condición de validez de la Decisión controvertida y que las consultas realizadas por la Comisión y el SEAE no podían acreditar que ese pueblo hubiese dado tal consentimiento.

174 En cambio, interpretó erróneamente el Acuerdo controvertido cuando observó, en esencia, en el apartado 318 de la sentencia recurrida, que ese Acuerdo tenía por efecto imponer al pueblo del Sáhara Occidental una obligación, al haber atribuido a las autoridades del Reino de Marruecos determinadas competencias cuyo ejercicio está previsto en el territorio del Sáhara Occidental.

175 En efecto, si bien la aplicación del Acuerdo controvertido implica que los actos de las autoridades marroquíes realizados en el territorio del Sáhara Occidental tienen efectos jurídicos como los descritos en los apartados 119 a 125 de la presente sentencia, que modifican la situación jurídica del pueblo de ese territorio, el hecho de que ese Acuerdo reconozca a dichas autoridades

determinadas competencias administrativas ejercidas sobre el dicho territorio no permite, sin embargo, considerar que el mencionado Acuerdo cree obligaciones jurídicas que recaigan sobre ese pueblo, en tanto que sujeto de Derecho internacional.

176 A este respecto, tal como se subraya en el Canje de Notas, el Acuerdo controvertido no implica el reconocimiento por parte de la Unión de la supuesta soberanía del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental. Asimismo, el pueblo del Sáhara Occidental no es el destinatario de las autorizaciones de pesca o de otros documentos administrativos expedidos por las autoridades marroquíes en el marco de la aplicación de dicho Acuerdo, que estaría obligado a reconocer, ni de las medidas adoptadas por las autoridades de la Unión y de los Estados miembros a ese respecto.

177 De ello se deriva que el Tribunal General se basó en una premisa errónea al declarar, en el apartado 318 de la sentencia recurrida, que la manifestación del consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental al Acuerdo controvertido debía ser explícita.

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

179 Procede, por tanto, verificar si el fallo de la sentencia recurrida, en la medida en que anula la Decisión controvertida, resulta justificado con arreglo a fundamentos de Derecho distintos de aquellos que adolecen del error identificado en los apartados 174 a 177 de la presente sentencia.

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

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

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

183 En el supuesto de que se cumplan los dos requisitos expuestos en el apartado 181 de la presente sentencia, debe considerarse que se ha obtenido el consentimiento del pueblo de que se trate. El hecho de que un movimiento que se presenta como el representante legítimo de ese pueblo se oponga a ese acuerdo no puede, como tal, bastar para cuestionar la existencia del consentimiento que se presume.

184 [En su versión rectificada mediante auto de 15 de enero de 2025] Esta presunción de consentimiento puede, no obstante, ser destruida si los representantes legítimos de dicho pueblo demuestran que el régimen de ventaja conferido a tal pueblo por el acuerdo en cuestión, o el mecanismo de control regular de que debe ir acompañado, no cumple los requisitos expuestos en el apartado 181 de la presente sentencia. Corresponde, en su caso, al juez de la Unión dirimir esta cuestión, con el fin de apreciar, en particular, si el mencionado acuerdo preserva adecuadamente el derecho a la autodeterminación del pueblo de que se trate o la soberanía permanente sobre los recursos naturales que se deriva de ese derecho y del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y cualquier Estado miembro pueden, antes incluso de que se firme o celebre un acuerdo entre la Unión y el Reino de Marruecos que prevea ese régimen de ventaja, recabar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad del acuerdo contemplado con las disposiciones de los Tratados y, en particular, con el artículo 21 TUE, apartado 1.

185 En el caso de autos, debe considerarse que se cumple el primero de los dos requisitos enunciados en el apartado 181 de la presente sentencia. En efecto, por las razones expuestas en los apartados 174 y 175 de la misma sentencia, el Acuerdo controvertido, aunque modifica la situación jurídica del pueblo del Sáhara Occidental en el Derecho de la Unión a la luz del derecho a la autodeterminación de que dispone sobre ese territorio, no crea obligaciones jurídicas que recaigan sobre ese pueblo, como sujeto de Derecho internacional.

186 Por lo que atañe al segundo requisito, debe observarse que manifiestamente no existe en el Acuerdo controvertido una ventaja en favor del pueblo del Sáhara Occidental que se ajuste a las características mencionadas en el apartado 181 de la presente sentencia.

187 En particular, como acertadamente señaló el Tribunal General en los apartados 312 a 314 de la sentencia recurrida, el Acuerdo controvertido no confiere ningún derecho al pueblo del Sáhara Occidental, en su condición de tercero en dicho Acuerdo. En efecto, por una parte, los derechos de pesca concedidos en virtud del Acuerdo de pesca en las aguas adyacentes al Sáhara Occidental se conceden en beneficio de la Unión y de sus Estados miembros. Asimismo, la gestión de las actividades pesqueras en esas aguas, en particular en el marco de la definición de las zonas de gestión que se aplica a esas aguas, la ejercen las autoridades marroquíes con arreglo a sus disposiciones legislativas y reglamentarias nacionales, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de dicho Acuerdo. Por otra parte, los diferentes componentes de la contrapartida financiera se abonan a las autoridades marroquíes, como se desprende de los artículos 4, apartado 4, y 8, apartado 3, del Protocolo de aplicación, así como del punto E del capítulo I del anexo de dicho Protocolo.

188 A este respecto debe observarse que, como ha señalado la Abogada General en los puntos 145 y 147 de sus conclusiones, el ámbito de aplicación del Acuerdo controvertido 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. Sin embargo, la definición de esta «zona de pesca» no distingue entre las aguas adyacentes al territorio del Reino de Marruecos y las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

189 Por tanto, el Acuerdo controvertido no establece qué parte de los derechos de pesca de la Unión corresponde a las aguas adyacentes al Reino de Marruecos y qué parte de esos derechos corresponde a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

190 Tal como ha señalado la Abogada General en los puntos 161 y 162 de sus conclusiones, es cierto que el referido Acuerdo establece la exigencia de «una distribución geográfica y social equitativa» de las ventajas socioeconómicas derivadas de la contrapartida financiera abonada por la Unión al Reino de Marruecos.

191 Sin embargo, como constató esencialmente el Tribunal General en el apartado 316 de la sentencia recurrida, sin que se le rebatiese sustancialmente tal apreciación, las disposiciones del Acuerdo controvertido no indican cómo el principio de distribución geográfica y social equitativa de la contrapartida financiera se aplica de manera diferenciada en el territorio del Sáhara Occidental y en el territorio del Reino de Marruecos. En cualquier caso, el mencionado Acuerdo no prevé la concesión de ninguna contrapartida financiera en beneficio, específicamente, del pueblo del Sáhara Occidental.

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

193 Debe precisarse que la posibilidad de que se presuma el consentimiento conforme a los apartados 180 a 183 de la presente sentencia no puede ponerse en entredicho por el hecho de que el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, relativo a los territorios no autónomos, se refiera a los «pueblos» y a los «habitantes» de esos territorios y defina como un «encargo sagrado» la obligación de promover en todo lo posible su bienestar, comprendiendo así, en el caso del Sáhara Occidental, a una parte de la «población» de ese territorio que no está incluida en el «pueblo» del Sáhara Occidental. A este respecto, se considera esencial en la Resolución 2703 (2023) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mencionada en el apartado 35 de la presente sentencia, que las negociaciones progresen para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Sáhara Occidental en todos sus aspectos. Pues bien, si, en el futuro, un acuerdo debiese beneficiar al pueblo del Sáhara Occidental de conformidad con las exigencias expuestas en el apartado 181 de la presente sentencia, la posibilidad de que ese acuerdo beneficie también a los habitantes de ese territorio en general no podría impedir que se constatase que se presume un consentimiento de dicho pueblo.

194 [En su versión rectificada mediante auto de 15 de enero de 2025] Habida cuenta, por otra parte, de la constatación que se hace en el apartado 173 de la presente sentencia, según la cual las consultas realizadas por la Comisión y el SEAE no podían acreditar que ese pueblo hubiese dado tal consentimiento, la conclusión del Tribunal General formulada en el apartado 364 de la sentencia recurrida, según la cual, al adoptar la Decisión controvertida, por una parte, el Consejo no había tenido suficientemente en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a la situación del Sáhara Occidental y, por otra parte, el Consejo y la Comisión habían considerado

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

195 Por consiguiente, deben desestimarse por infundados el cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y el cuarto motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P.

Quinto motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P, basados en errores de Derecho por lo que respecta a la invocabilidad del Derecho internacional

Alegaciones de las partes

196 La Comisión, mediante su quinto motivo, y el Consejo, mediante su tercer motivo, reprochan al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho por lo que atañe a la invocabilidad de las normas de Derecho internacional en el marco de un recurso relativo a la validez de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional por parte de la Unión. Estos motivos tienen por objeto la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General consideró, en el apartado 294 de esta, que el Frente Polisario podía invocar el principio de autodeterminación y el principio del efecto relativo de los tratados y que el tercer motivo formulado ante él no era, por tanto, inoperante.

197 Estas instituciones recuerdan, en particular, la jurisprudencia según la cual los principios del Derecho consuetudinario internacional solo pueden ser invocados por un justiciable, a efectos del examen por el Tribunal de Justicia de la validez de un acto de la Unión, si pueden cuestionar la competencia de la Unión para adoptar un acto y si el acto controvertido puede afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear obligaciones en relación con dicho Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011 Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 107).

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

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

200 El Frente Polisario rebate esta argumentación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

201 El Tribunal General consideró, en el apartado 290 de la sentencia recurrida, que se remite a los apartados 282 a 291 de la sentencia de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639), que, para defender los derechos que el principio de autodeterminación y el principio del efecto relativo de los tratados confieren al pueblo del Sáhara Occidental, el Frente Polisario debía tener la facultad de invocar el incumplimiento de las obligaciones claras, precisas e incondicionales, que se imponían en el marco de las relaciones entre la Unión y el Reino de Marruecos y que el Tribunal de Justicia había deducido, en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), de la interpretación del Acuerdo de Asociación a la luz de los principios de autodeterminación y del efecto relativo de los tratados, contra la decisión impugnada en el asunto que dio lugar a esa primera sentencia, en la medida en que el incumplimiento alegado podía afectar al referido pueblo, en su condición de tercero en un acuerdo celebrado entre la Unión y el Reino de Marruecos.

202 Además, el Tribunal General recordó que, en la referida sentencia, había considerado que la jurisprudencia relativa a la posibilidad de invocar los principios del Derecho internacional consuetudinario, establecida en los apartados 107 a 109 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), no se oponía a esta conclusión. En efecto, según el Tribunal General, las consideraciones contenidas en esos apartados se basaban en una apreciación de las circunstancias particulares de aquel caso, relativas a la naturaleza de los principios de Derecho internacional invocados y del acto impugnado, así como a la situación jurídica de las partes demandantes en aquel litigio principal, que no eran comparables con las del asunto que dio lugar a la sentencia de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario/Consejo (T-279/19, EU:T:2021:639).

203 En particular, el Tribunal General estimó que esas consideraciones podían aplicarse a la posibilidad de invocar contra la Decisión controvertida el principio de autodeterminación y el principio del efecto relativo de los tratados, habida cuenta de la aplicabilidad de estos principios en el marco de un acuerdo de pesca celebrado entre la Unión y el Reino de Marruecos, constatada por el Tribunal de Justicia en los apartados 63 a 72 de la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118).

204 Este razonamiento no adolece de errores de Derecho.

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

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

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

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

209 En cuanto a la imputación formulada por el Consejo según la cual, el control, por el juez de la Unión, de la conformidad de un acto de la Unión con esas normas del Derecho internacional debe limitarse a los errores manifiestos de apreciación, ha de señalarse que se confunde, en esencia, con la imputación formulada en el marco del cuarto motivo de ambos recursos de casación, basada en que, supuestamente, el Tribunal General no tuvo en cuenta el margen de apreciación de que dispone el Consejo en materia de relaciones exteriores. En consecuencia, debe desestimarse por las mismas razones que las expuestas en el apartado 163 de la presente sentencia.

210 Por consiguiente, deben desestimarse por infundados el quinto motivo del recurso de casación en el asunto C-778/21 P y el tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-798/21 P.

211 Al no haberse acogido ninguno de los motivos invocados por la Comisión y el Consejo en apoyo de los recursos de casación en los asuntos C-778/21 P y C-798/21 P, procede desestimar dichos recursos de casación en su totalidad.

Sobre las pretensiones formuladas con carácter subsidiario por el Consejo y la Comisión

Alegaciones de las partes

212 Con carácter subsidiario, el Consejo, subrayando el riesgo, en caso de anulación de la Decisión controvertida, de consecuencias negativas graves para la acción exterior de la Unión y de que se haga peligrar la seguridad jurídica de los compromisos internacionales a los que la Unión ha prestado su consentimiento y que vinculan a las instituciones y a los Estados miembros, estima necesario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia desestime el recurso de casación interpuesto contra la sentencia recurrida, que este ordene que se mantengan los efectos de la referida Decisión durante un período de doce meses.

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

214 El Frente Polisario se opone a estas pretensiones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

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

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

217 En el caso de autos, en virtud del apartado 369 de la sentencia recurrida, que no ha sido recurrido mediante adhesión al recurso de casación, los efectos de la Decisión controvertida se mantuvieron hasta que se dictase la presente sentencia. Pues bien, como se desprende del apartado 69 de la presente sentencia, el Protocolo de aplicación expiró el 17 de julio de 2023. Sin Protocolo en vigor, el Acuerdo de pesca no autoriza el acceso de los buques de la Unión a la «zona de pesca», en el sentido de este.

218 Por tanto, debe observarse que, habida cuenta de la expiración del Protocolo de aplicación, las pretensiones subsidiarias de la Comisión y del Consejo han quedado sin objeto.

219 Por consiguiente, no procede pronunciarse sobre esas pretensiones subsidiarias.

Costas

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

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

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

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

224 En el caso de autos, el Reino de Bélgica, Hungría, la República Portuguesa y la República Eslovaca, partes coadyuvantes en casación en el asunto C-798/21, así como el Reino de España y la República Francesa, partes coadyuvantes en primera instancia, cargarán con sus propias costas.

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

226 En el caso de autos, procede decidir que las CPMM carguen con sus propias costas.

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

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

2) **No procede pronunciarse sobre las pretensiones de mantenimiento de los efectos de la Decisión (UE) 2019/441 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.**

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

4) **El Reino de Bélgica, Hungría, la República Portuguesa y la República Eslovaca, así como el Reino de España, la República Francesa, la Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée, la Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, la Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre y la Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud cargarán con sus propias costas.**

Firmas