

EL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL DE NUEVO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (2024): SOBRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL RESPETO DEL DERECHO INTERNACIONAL

JAUME FERRER LLORET¹

jaume.ferrer@ua.es

Cómo citar/Citation

Ferrer Lloret, J. (2025).

El conflicto del Sahara Occidental de nuevo ante el Tribunal de Justicia (2024): sobre la Unión Europea y el respeto del derecho internacional.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 80, 21-60.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.80.02>

Resumen

El 4 de octubre de 2024 la Gran Sala del Tribunal de Justicia (TJ) dictó tres sentencias en respuesta a sendos recursos de casación y a una cuestión prejudicial, en los que se planteaba la interpretación y aplicación de determinados sectores de normas del derecho internacional (DI) y del derecho de la Unión Europea (DUE) con relación al conflicto del Sahara Occidental. El TJ ha reiterado, como no podía ser de otro modo, que el Sahara Occidental es un territorio no autónomo y que el pueblo saharaui tiene derecho a la libre determinación. No obstante, debe ser criticado que

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante. Este trabajo forma parte de las actividades de investigación desarrolladas en el marco del Centro de Excelencia Jean Monnet «The European Neighbourhood Policy - Promoting the EU Values» (ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH. Project: 101126435-ENP-PEUV); y del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades «Las empresas transnacionales y la debida diligencia en materia de derechos humanos y medio ambiente: la normativa de la Unión Europea y su cumplimiento por España» (PID2023-149643NB-I00). El autor agradece las observaciones que formularon los evaluadores de este trabajo. Todas las direcciones de internet que se citan a continuación han sido consultadas por última vez el 1 de diciembre de 2024.

el TJ evite reconocer una realidad bien conocida: Marruecos es la potencia ocupante de este territorio, tras haberlo invadido con su ejército a finales de 1975. A pesar de ello y con buen criterio, el TJ por una parte considera que el Frente Polisario dispone de legitimación activa para presentar un recurso de anulación. Por otra, llega a la conclusión de que la Unión Europea (UE), una organización internacional en cuyo tratado constitutivo se preceptúa que debe respetar el DI, no puede celebrar un acuerdo con Marruecos que sea de aplicación al Sahara Occidental sin contar con el consentimiento del pueblo saharaui. Aunque con una argumentación un tanto contradictoria, carente de base jurídica en el DI en vigor, indeterminada e incoherente, el TJ deja la puerta medio abierta para que en el futuro ese consentimiento pueda ser implícito, incluso con la oposición expresa del Frente Polisario.

Palabras clave

Tribunal de Justicia; acción exterior de la Unión Europea; respeto del derecho internacional; conflicto del Sahara Occidental; territorio no autónomo; principio de autodeterminación de los pueblos; Marruecos, potencia ocupante; legitimación activa del Frente Polisario; principio del efecto relativo de los tratados; consentimiento del pueblo saharaui.

THE WESTERN SAHARA CONFLICT BACK BEFORE THE COURT OF JUSTICE (2024): ON THE EUROPEAN UNION AND RESPECT FOR INTERNATIONAL LAW

Abstract

On 4 October 2024, the Grand Chamber of the Court of Justice (CJ) handed down three judgments in response to appeals and a question referred for a preliminary ruling, in which the interpretation and application of certain sectors of international law and European Union law in relation to the Western Sahara conflict were raised. The CJ has reiterated, as might be expected, that Western Sahara is a non-self-governing territory, and that the Saharawi people have the right to self-determination. However, it must be criticised that the CJ avoids acknowledging a well-known reality: Morocco is the occupying power of this territory, having invaded it with its army at the end of 1975. In spite of this, and with good judgment, the CJ, on the one hand, considers that the Polisario Front has standing to bring an action for annulment. On the other hand, it concludes that the European Union, an international organisation whose founding treaty stipulates that it must respect international law, cannot sign an agreement with Morocco that would apply to Western Sahara without the consent of the Saharawi people. Although with a somewhat contradictory argumentation, lacking a legal basis in existing international law, indeter-

minate and incoherent, the CJ leaves the door half open for such consent to be implicit in the future, even with the express opposition of the Polisario Front.

Keywords

Court of Justice; European Union external action; respect for international law; Western Sahara conflict; non-self-governing territory; principle of self-determination of peoples; Morocco, occupying power; active legitimation of the Polisario Front; principle of relative effect of treaties; consent of the Saharawi people.

LE CONFLIT DU SAHARA OCCIDENTAL DE NOUVEAU DEVANT LA COUR DE JUSTICE (2024): SUR L'UNION EUROPÉENNE ET LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL

Résumé

Le 4 octobre 2024, la Grande Chambre de la Cour de justice (CJ) a rendu trois arrêts en réponse à des recours et à une question préjudicielle, dans lesquels l'interprétation et l'application de certains domaines du droit international et du droit de l'Union européenne en relation avec le conflit du Sahara occidental ont été soulevées. La CJ a réitéré que le Sahara occidental est un territoire non autonome, et que le peuple sahraoui a le droit à l'autodétermination. Cependant, il faut critiquer le fait que la CJ évite de reconnaître une réalité bien connue: le Maroc est la puissance occupante de ce territoire, après l'avoir envahi avec son armée à la fin de l'année 1975. Malgré cela, et avec discernement, la CJ, d'une part, considère que le Front Polisario a qualité pour introduire un recours en annulation. D'autre part, elle conclut que l'Union européenne, organisation internationale dont le traité fondateur stipule qu'elle doit respecter le droit international, ne peut conclure avec le Maroc un accord qui soit applicable au Sahara occidental sans le consentement du peuple sahraoui. Bien qu'avec une argumentation quelque peu contradictoire, sans base juridique dans la DI en vigueur, indéterminée et incohérente, la CJ laisse la porte entrouverte à ce que ce consentement soit implicite à l'avenir, même avec l'opposition expresse du Front Polisario.

Mots clés

Cour de justice; action extérieure de l'Union européenne; respect du droit international; conflit du Sahara occidental; territoire non autonome; principe d'autodétermination des peuples; Maroc, puissance occupante; légitimation active du Front Polisario; principe de l'effet relatif des traités; consentement du peuple sahraoui.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL SAHARA OCCIDENTAL ES UN TERRITORIO NO AUTÓNOMO, CUYO PUEBLO TIENE DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN —Y MARRUECOS ES LA POTENCIA OCUPANTE—. III. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL FRENTE POLISARIO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. IV. EL PRINCIPIO DEL EFECTO RELATIVO DE LOS TRATADOS Y EL CONSENTIMIENTO DEL PUEBLO SAHARAUI. V. CONSIDERACIONES FINALES: LA UNIÓN EUROPEA DEBE CUMPLIR EL DERECHO INTERNACIONAL. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 4 de octubre de 2024 la Gran Sala del TJ dictó tres sentencias que tienen como común denominador que se trata de asuntos relacionados de forma más o menos directa con el conflicto del Sahara Occidental². Se trata, por una parte, de las sentencias en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P, *Comisión/Frente Polisario y Consejo/Frente Polisario*³, y C-778/21 P y C-798/21 P, *Comisión/Frente Polisario y Consejo/Frente Polisario*⁴. Con estas dos sentencias el TJ desestima sendos recursos de casación presentados por la Comisión y el Consejo —con el apoyo como coadyuvantes de varios Estados miembros⁵— contra las sentencias dictadas

² Con anterioridad, el 21 de marzo de 2024, la abogada general (AG) Tamara Ćapeta presentó sus desafortunadas, como más adelante se pondrá de manifiesto, conclusiones sobre estos tres asuntos: 779/21 P y C-799/21 P, EU:C:2024:260; 778/21 P y C-798/21 P, EU:C:2024:258; y C-399/22, EU:C:2024:262.

³ EU:C:2024:835.

⁴ EU:C:2024:833.

⁵ En concreto, España y Francia apoyaron como coadyuvantes en primera instancia al Consejo en los asuntos acumulados T-344/19 y T-356/19; con posterioridad Bélgica, Hungría, Portugal, Eslovaquia apoyaron como coadyuvantes al Consejo en el recurso de casación presentado en los asuntos acumulados C-778/21 P y C-798/21 P. Por su parte, Francia apoyó como coadyuvante en primera instancia al Consejo en el asunto T-279/19; y con posterioridad España apoyó como coadyuvante en casación a la Comisión Europea y al Consejo en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P; y asimismo Bélgica, Hungría, Portugal y Eslovaquia intervinieron en apoyo del Consejo como coadyuvantes en casación en estos últimos asuntos. Además, también intervinieron en los procedimientos ante el TG y el TJ, la Confédération Marocaine

previamente por el Tribunal General (TG) el 29 de septiembre de 2021, en los asuntos T-279/19, *Frente Polisario/Consejo*⁶, y T-344/19 y T-356/19, *Frente Polisario/Consejo*⁷ (objeto de estudio por González Vega, 2022a; Ruiz Miguel, 2022; Soroeta Liceras, 2022).

Con estas dos sentencias el TG anuló, respectivamente, la Decisión (UE) 2019/217 —relativa al Acuerdo de Asociación—⁸ y la Decisión (UE) 2019/441 —relativa al Acuerdo de Pesca—⁹ al considerar que, de conformidad con los anteriores pronunciamientos del TJ, la UE no podía celebrar un acuerdo internacional con Marruecos que fuera de aplicación al Sahara Occidental sin contar con el consentimiento del pueblo saharauí. El TG anula ambas decisiones porque en los dos mencionados acuerdos se prevé expresamente que su ámbito de aplicación comprende el territorio, terrestre y marítimo, del Sahara Occidental¹⁰.

El TG decide mantener los efectos de las dos citadas decisiones hasta que transcurra el plazo de dos meses previsto en el art. 56 del Estatuto del TJ para interponer un recurso de casación, o hasta que el TJ dicte sentencia sobre el recurso de casación, en caso de interponerse este, como así ocurrió efectivamente. En atención al sistema de recursos que se diseña en el Estatuto del

de l'Agriculture et du Développement Rural (Comader), organismo vinculado al Gobierno marroquí, en el asunto relativo al Acuerdo de Asociación, y varias cámaras de pesca marítima en el asunto relativo al Acuerdo de Pesca.

⁶ EU:T:2021:639.

⁷ EU:T:2021:640.

⁸ Decisión (UE) 2019/217 del Consejo, de 28 de enero de 2019, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la UE y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos (DO L 34, de 6 de febrero de 2019).

⁹ 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 UE y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo (DO L 77, de 20 de marzo de 2019).

¹⁰ Según la declaración común relativa a la aplicación de los citados protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo de Asociación, «los productos originarios del Sahara Occidental sometidos al control de las autoridades aduaneras del Reino de Marruecos se beneficiarán de las mismas preferencias comerciales que las concedidas por la UE a los productos cubiertos por el Acuerdo de Asociación». Según el art. 1 letra h) del Acuerdo de Pesca, 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».

TJUE, el TG se curó en salud ante la posibilidad de que el TJ casara sus sentencias de 29 de septiembre y las dos citadas decisiones ya no estuvieran en vigor, con los perjuicios que ello podría acarrear para el desarrollo de las relaciones convencionales de la UE con Marruecos¹¹.

Con sus citadas sentencias de 4 de octubre, el TJ desestima los recursos de casación contra las sentencias del TG y decide mantener los efectos de la decisión sobre el Acuerdo de Asociación durante doce meses a partir de la fecha en la que se dicta la sentencia. El TJ considera que anular la decisión sin mantener sus efectos durante un cierto tiempo, «podría entrañar consecuencias negativas graves para la acción exterior de la Unión y hacer que peligrase la seguridad jurídica de los compromisos internacionales a los que ha prestado su consentimiento y que vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros»¹². De este modo, el Consejo y la Comisión disponen de un cierto lapso de tiempo para dar efecto a las sentencias del TJ de 4 octubre en el marco de las relaciones convencionales con Marruecos; práctica que es bastante habitual en los pronunciamientos del TJ en los que está en juego la validez de las decisiones de celebración de un acuerdo internacional por parte de la UE con un tercer Estado¹³. Las citadas sentencias del TG de 2021 y del TJ de 2024 confirman esta práctica, a pesar de que podría estar en juego el incumplimiento de una norma de *ius cogens*, como es el principio de la libre determinación de los pueblos; pero, en sus respectivos pronunciamientos, ni el TG ni el TJ han hecho referencia alguna a las consecuencias que se pueden derivar de la vulneración de las normas de *ius cogens* (Soroeta Licerias, 2022: 72-73; González Vega, 2022a: 50).

Por otra parte, ese mismo día, el 4 de octubre de 2024, el TJ también dio respuesta a una cuestión prejudicial en el asunto *Confédération Paysanne (Melones y tomates del Sahara Occidental)*. En esta sentencia, el TJ llega a la conclusión de que, en las fases de importación y de venta al consumidor, el etiquetado de los melones de la variedad *charentais* y de los tomates cereza

¹¹ Sentencia T-279/18, apdo. 395.

¹² Apdo. 185. Su sentencia de 2024 sobre el Acuerdo de Pesca, apdo. 217, anula la Decisión 2019/441 sin mantener sus efectos, puesto que ya no estaba en vigor el Protocolo de Pesca, que expiró el pasado 17 de julio de 2023.

¹³ Entre otras, las sentencias del TJ de 30 de mayo de 2006, Parlamento Europeo/Consejo y Comisión, C-317/04 y C-318/04, EU:C:2006:346, apdo. 73; de 24 de junio de 2014, C-658/11, EU:C:2014:2025; de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282; de 14 de junio de 2016, Parlamento Europeo/Consejo, C-263/14, EU:C:2016:435; de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Consejo, C-180/20, EU:C:2021:658; y de 1 de marzo de 2022, Comisión/Consejo, C-275/20, EU:C:2022:142.

recolectados en el territorio del Sahara Occidental debe indicar únicamente el Sahara Occidental como su país de origen¹⁴.

Con anterioridad, el TJ se pronunció sobre un recurso de casación y una cuestión prejudicial que versaban sobre diversas cuestiones que afectaban a este territorio no autónomo¹⁵. Con las tres citadas sentencias dictadas el 4 de octubre

¹⁴ C-399/22, EU:C:2024:839. En este asunto, el Consejo de Estado francés plantea cuatro cuestiones prejudiciales al TJ, en el marco de un litigio en el que los demandantes solicitan a las autoridades francesas que prohíban la importación de productos del Sahara Occidental etiquetados como si fueran productos marroquíes. En primer lugar, si el DUE autoriza a un Estado a prohibir unilateralmente la importación de frutas y hortalizas procedentes de un país tercero, si no respetan la normativa de la UE relativa a la indicación del país o territorio del que realmente son originarias; en segundo lugar, si, de conformidad con la citada Decisión 2019/2017, los productos recolectados en el Sahara Occidental tienen a Marruecos como país de origen y las autoridades de este último Estado son competentes para expedir los certificados de origen de estos productos; en tercer lugar, si la Decisión 2019/2017 es conforme con los arts. 3.5 y 21 del TUE, y con el principio de autodeterminación; y, por último, si en la indicación del país de origen de las frutas y hortalizas recolectadas en el Sahara Occidental no puede mencionarse Marruecos y debe mencionarse el Sahara Occidental. Según el TJ, dado que la segunda y tercera cuestiones prejudiciales se plantean solo para el supuesto de que se conteste afirmativamente a la primera cuestión prejudicial —y dado también que, en el mismo día que se dicta esta sentencia, el TJ dicta la citada sentencia en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P, con la que se confirma la STG de 2021 con la que se anula la Decisión 2019/2017—, el TJ solo responde a la primera —con respuesta negativa, ya que la disposiciones del DUE sobre la política comercial común no permiten que un Estado miembro adopte tales medidas unilaterales— y cuarta —en el sentido ya explicado— de las cuestiones prejudiciales planteadas.

¹⁵ Se trata, por una parte, de la STG de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo, T-512/12, EU:T:2015:953; anulada por la STJ de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, en la que se concluye que el Acuerdo de Asociación no es de aplicación al Sahara Occidental, ya que, de conformidad con el principio de autodeterminación de los pueblos y del principio del efecto relativo de los tratados, el pueblo saharauí no había dado su consentimiento para la aplicación de dicho acuerdo, y, por tanto, al no ser de aplicación al Sahara Occidental, el Frente Polisario carecía de legitimación activa para interponer un recurso de anulación contra la decisión del Consejo relativa al acuerdo concluido entre Marruecos y la UE. Por otra, de la posterior STJ de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, en la que se llega a la conclusión de que el Acuerdo de Pesca de 2006 celebrado entre la UE y Marruecos no es de aplicación al Sahara Occidental, ya que este territorio no forma parte de Marruecos y, por tanto, las aguas saharauíes no están comprendidas en la zona de pesca marroquí en la que se prevé la aplicación de dicho acuerdo, delimitada a las aguas bajo soberanía o jurisdicción del

de 2024, el TJ debe determinar si en el desarrollo de la acción exterior, y algo más en concreto a la hora de celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados —en este caso, con Marruecos—, el Consejo respeta las normas del DUE y también del DI, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 3.5 y 21.1 del TUE. Como se volverá a insistir en el epígrafe V, en estas disposiciones se preceptúa que la acción exterior de la UE debe contribuir al estricto respeto y al desarrollo del DI, en particular al respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas (NU).

A continuación, se ofrece un breve análisis de las principales cuestiones que se plantean en las citadas sentencias de 4 de octubre de 2024, a saber: el estatuto jurídico internacional del Sahara Occidental como territorio no autónomo, ocupado militarmente por Marruecos (II); la legitimación activa del Frente Polisario ante el TJ (III); y la aplicación del principio del efecto relativo de los tratados y la exigencia del consentimiento del pueblo saharauí para que la UE pueda concluir acuerdos internacionales que sean de aplicación al Sahara Occidental (IV). Por último, se valoran en su conjunto los postulados jurídicos que mantiene el TJ en sus tres sentencias de 4 de octubre, en el contexto más general del respeto del DI por parte de la UE en el desarrollo de su acción exterior (V).

Antes, se debe advertir que, con el objetivo de resumir la cita de las sentencias del TG y del TJ, en las siguientes páginas se hará referencia a las sentencias del TG de 2021 y del TJ de 2024 sobre el Acuerdo de Asociación —aunque se trata de dos sentencias relativas a la decisión con la que se concluye la modificación de sus protocolos n.º 1 y n.º 4—, y a las sentencias de estos dos órganos jurisdiccionales de esas mismas fechas sobre el Acuerdo de Pesca. Además, dado que en gran medida el TJ reproduce literalmente su argumentación en ambas sentencias, la cita de estas dos sentencias de 2024 se limitará a los apartados correspondientes de la sentencia sobre el Acuerdo de Asociación, y solo se añadirá la cita de los apartados de la sentencia sobre el Acuerdo de Pesca cuando en esta última el TJ matice, desarrolle o incorpore información o valoraciones que no se incluyen en la primera sentencia sobre el Acuerdo de Asociación.

II. EL SAHARA OCCIDENTAL ES UN TERRITORIO NO AUTÓNOMO, CUYO PUEBLO TIENE DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN —Y MARRUECOS ES LA POTENCIA OCUPANTE—

En sus sentencias de 2024 sobre el Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Pesca, el TJ, después de citar las normas del DI y del DUE que son de

Reino de Marruecos. Para un análisis de estas sentencias, véanse Díez Peralta (2017), Ferrer Lloret (2017), González Vega (2018) y Soroeta Liceras (2018).

aplicación para resolver los recursos de casación, se detiene en lo que denomina como los «antecedentes del litigio». Aunque el TJ trata de presentar tales antecedentes como una mera enumeración de hechos históricos que no necesitan de ninguna valoración jurídica, los apartados que dedica a este respecto son de fundamental importancia, porque constituyen la base sobre la que construye toda la argumentación con la que desestima los recursos de casación interpuestos por la Comisión y el Consejo.

Como punto de partida el TJ reconoce que el Sahara Occidental es un territorio no autónomo, según se incluye en la lista de tales territorios que establece anualmente el secretario general de las NU sobre la base de la información transmitida en virtud del art. 73, letra e) de la Carta y que es posteriormente refrendada por la Asamblea General¹⁶. Por tanto, el Sahara Occidental no forma parte de Marruecos; no se puede considerar que está integrado dentro de su organización territorial como una provincia más de este Estado, como defiende su Gobierno. Según se comprobará en los siguientes epígrafes, a partir de esta constatación, el TJ llega a la conclusión de que la UE no puede celebrar con Marruecos acuerdos internacionales que se apliquen al Sahara Occidental sin contar con el consentimiento del pueblo saharauí.

En efecto, el TJ deja bien claro que el Sahara Occidental es un territorio no autónomo, pendiente de descolonización, y que al pueblo saharauí le corresponde el ejercicio de su derecho a la libre determinación. Con buen criterio, se basa en la opinión consultiva dictada por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en 1975, en la que se afirma que al Sahara Occidental se debe aplicar «el principio de la libre determinación mediante la expresión libre y auténtica de la voluntad de las poblaciones del territorio»¹⁷.

Pero en su planteamiento pretendidamente aséptico sobre la evolución del conflicto del Sahara Occidental, el TJ incurre en omisiones muy evidentes. Sobre todo, porque en todo momento evita calificar de ocupación militar la invasión del Sahara Occidental que con su ejército protagonizó Marruecos a finales de 1975; primero de la parte norte del territorio y a continuación también de la parte sur, tras la retirada de Mauritania en 1979. En este sentido, el TJ afirma que a finales de 1975 «estalló un conflicto armado en la región entre el Reino de Marruecos, la República Islámica de Mauritania y el Frente Polisario», y evita cualquier explicación sobre el «estallido» del conflicto, que,

¹⁶ Apdo. 16 de la STJ de 2024 sobre el Acuerdo de Asociación. Como se puede consultar en: <https://is.gd/9SEM5>.

¹⁷ Apdo. 21. En concreto, el TJ cita el párr. 162 de la Opinión Consultiva de la CIJ de 16 de octubre de 1975, relativa al Sahara Occidental.

como es público y notorio, se debió a la invasión de la antigua colonia española por los ejércitos de los dos Estados vecinos. Tampoco la da sobre las razones que provocaron que una parte de la población del Sahara huyera y buscara refugio en Argelia, en el «contexto» de este conflicto armado a tres bandas¹⁸; a pesar de que también se puede leer en los libros de historia que el éxodo de buena parte de la población saharaui se debió a la violencia indiscriminada que sufrieron a manos del ejército marroquí, incluidos los bombardeos con napalm.

En esta dirección, según el TJ, tras la retirada de Mauritania en 1979, Marruecos «tomó el control del territorio evacuado por las fuerzas mauritanas»¹⁹ y, en la actualidad, «el Reino de Marruecos controla la mayor parte del territorio del Sahara Occidental...»²⁰. Se debe entender que el TJ se refiere a una situación meramente fáctica o de hecho, porque en DI no existe el estatuto jurídico de «Estado controlador de un territorio». A salvo el estatuto jurídico de potencia administradora sobre un territorio no autónomo —que en el caso del Sahara Occidental correspondió a España hasta febrero de 1976—, los Estados ejercen su soberanía sobre su territorio, o son la potencia ocupante de un territorio que no les pertenece, como consecuencia de que lo han invadido con su ejército, como es el caso de Marruecos con relación al Sahara Occidental; o como lo es también Israel en los territorios ocupados de Palestina y en los Altos del Golán, o en su momento lo fue Indonesia respecto de Timor Oriental entre 1975 y 1999 (Ferrer Lloret, 2022: 214 y ss.).

Desde luego, Marruecos no es la potencia administradora del Sahara Occidental, como de forma más o menos explícita se acepta en la citadas decisiones del Consejo de 28 de enero de 2019 —Acuerdo de Asociación— y de 4 de marzo de 2019 —Acuerdo de Pesca—. En la primera, en su considerando 3, se afirma que el Sahara Occidental es «un territorio que las Naciones Unidas consideran actualmente como no autónomo, administrado en estos momentos en gran medida por el Reino de Marruecos». Mientras que, en la segunda, en su considerando 4, se puede leer que, en la actualidad, el Sahara Occidental está «inscrito por las Naciones Unidas en la lista de territorios no autónomos y administrado principalmente por el Reino de Marruecos». A continuación, en los citados considerandos de ambas decisiones se trata de salvaguardar la posición jurídica de la UE, al afirmarse que la UE apoya los esfuerzos del Secretario General de las NU para ayudar a las partes a «alcanzar una solución política justa, duradera y aceptable para ambas, que propicie la

¹⁸ Apdo. 26.

¹⁹ Apdo. 28.

²⁰ Apdo. 32.

autodeterminación del pueblo del Sahara Occidental...», de conformidad con la Carta de NU y las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad. Pero la previa consideración de Marruecos como Estado que «administra» este territorio no autónomo no es conforme con el DI en vigor: como se ha reiterado, Marruecos es, ni más ni menos, la potencia ocupante del Sahara Occidental. Por más que en sus desafortunadas conclusiones la AG Čapeta sostenga con bastante rotundidad que el Reino de Marruecos puede ser calificado jurídicamente como potencia administradora del Sahara Occidental. Para ello, se basa en que España renunció a su responsabilidad como potencia administradora de este territorio en febrero de 1976 y en que tanto el Consejo como la Comisión consideran que Marruecos asumió la responsabilidad de ser la potencia administradora del territorio, según se prevé en el art. 73 de la Carta de NU, ya que este Estado «ejerce un control efectivo sobre la mayoría del territorio del Sahara Occidental»²¹. En su opinión, dado que no existen normas «claras» del DUE o del DI que impidan tal posición, la decisión de las instituciones de la UE de considerar que Marruecos es la potencia administradora «de facto», en el sentido del art. 73 de la Carta, no puede ser impugnada ante el TJ [*sic*]²².

La AG demuestra así un preocupante desconocimiento de los procesos de formación de normas en DI, en este caso las referidas a la descolonización; normas formadas gracias a una abundante práctica internacional que se desarrolla desde los años cincuenta del pasado siglo a partir de las disposiciones de la Carta. No resultan en absoluto convincentes las explicaciones que ofrece la AG sobre ese pretendido estatuto de potencia administradora que en su opinión corresponde a Marruecos. Entre otras razones, porque NU, su Asamblea General, nunca ha reconocido que a Marruecos le corresponda ese estatuto jurídico, ni más en particular ha solicitado a Marruecos que le transmita información como potencia

²¹ Punto 151 de sus citadas conclusiones en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P. Después de haber afirmado en su «breve historia de la cuestión del Sahara Occidental», que gracias a la invitación [*sic*] del Rey Hassan II a finales de 1975 «entraron» en el territorio del Sahara Occidental unas 350 000 personas y que, tras la «entrada» del Reino de Marruecos en este territorio, este último y el Frente Polisario mantuvieron un conflicto armado: puntos 15 y 20 de las conclusiones en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P. Mientras que en sus conclusiones en el citado asunto C-399/22, *Confédération Paysanne*, sostiene que «en la práctica», la UE considera «que un tercer Estado —en el presente asunto, el Reino de Marruecos— ha asumido (*de facto*) la responsabilidad de administrar el territorio del Sahara Occidental (o al menos las partes sobre las que tiene el control)»; punto 97.

²² Punto 163. Y añade en el punto 164 que «en esta medida, el Tribunal de Justicia debe aceptar la posición del Consejo y de la Comisión como una posible interpretación del Derecho internacional».

administradora del territorio. Hasta la fecha la Asamblea General nunca ha reconocido a una potencia ocupante como si fuera la potencia administradora de un territorio no autónomo; ni en el caso de Marruecos, ni en el de Israel con relación a los territorios ocupados de Palestina, ni en el de Indonesia durante los años 1975 a 1999, en los que ocupó militarmente Timor Oriental.

Además, ni siquiera el Gobierno de Marruecos ha defendido que sea la potencia administradora, ya que, entre otras consecuencias de ello, las autoridades marroquíes estarían obligadas a celebrar un referéndum de autodeterminación que puede dar lugar a la integración del Sahara Occidental en Marruecos o a la independencia de este territorio no autónomo como un nuevo Estado; posibilidad esta última que al menos desde 2007 rechazan de forma expresa y categórica, sin que se atisbe que se pueda alcanzar una solución a este conflicto aceptada tanto por el Gobierno marroquí como por el Frente Polisario, como se demanda en la última resolución adoptada por el Consejo de Seguridad de NU²³.

En definitiva, por todo lo anterior resulta criticable que el TJ no califique, tanto desde un punto de vista meramente fáctico, como desde una perspectiva jurídica, una realidad que es bien conocida: Marruecos ocupa militarmente el Sahara Occidental desde hace cerca de medio siglo, en contravención del DI, como en alguna ocasión ha reconocido la propia Asamblea General de NU, entre otras, en su Resolución 34/37, de 1979, en la que se solicita a Marruecos que ponga fin a la ocupación del Sahara Occidental. La cita de esta resolución es la única «osadía» que se permite el TJ con respecto del estatuto de Marruecos como potencia ocupante del Sahara Occidental. A lo largo de las tres sentencias dictadas el 4 de octubre, en ninguna otra ocasión se atreve a referirse a Marruecos como la potencia ocupante del Sahara Occidental. Como si la presencia del ejército marroquí en este territorio se hubiera producido por generación espontánea y los cientos de miles de colonos marroquíes que viven en el Sahara Occidental no hubieran sido trasladados por el Gobierno de Marruecos, la potencia ocupante, durante los últimos cincuenta años, en contravención del DI. Como así ha sido reconocido por la CIJ en relación con el traslado de colonos judíos por parte de Israel a los territorios ocupados de Palestina, en sus opiniones consultivas de 2004 y 2024²⁴. En el epígrafe IV se volverá sobre esta última cuestión.

²³ Resolución 2756 (2024), de 31 de octubre de 2024, en cuyo apdo. 4 se pide a las partes que reanuden las negociaciones bajo los auspicios del Secretario General, para «lograr una solución política justa, duradera y aceptable para todas ellas que prevea la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental...».

²⁴ Opiniones consultivas de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado, ICJ Reports, 2004,

A este respecto, también resulta criticable que en el citado asunto *Confédération Paysanne*, el TJ se limite a mantener que «el territorio del Sáhara Occidental es un territorio distinto del Reino de Marruecos» y se remita a los asuntos C-104/16 P y C-266/16²⁵, para llegar a la conclusión de que el territorio del Sahara Occidental debe considerarse un territorio aduanero a los efectos de la aplicación de la normativa del DUE en este ámbito y, por tanto, solo se puede designar al Sahara Occidental como país de origen de los productos agrícolas que se recolectan en este territorio. Sin ninguna otra explicación sobre las razones por las que los productos agrícolas del Sahara Occidental —melones y tomates— eran exportados a Francia con la indicación de que eran originarios de Marruecos, en vulneración del DUE, ya que en la normativa de la UE se prevén, a efectos aduaneros, códigos y textos distintos para el Sahara Occidental (EH) y para el Reino de Marruecos (MA); al igual que ocurre con los productos que se exportan desde el Territorio Palestino Ocupado —Cisjordania (incluida Jerusalén Este) y Franja de Gaza— (PL), diferenciados a los mismos efectos de los que se exportan desde Israel (IL)²⁶.

Se debe destacar que, para resolver esta cuestión prejudicial relativa al etiquetado de los productos procedentes del Sahara Occidental, el TJ se apoya en el asunto *Organisation juive européenne y Vignoble Psagot*, aunque sin que se detenga a explicar los paralelismos que se dan entre ambos asuntos. En este último se llega a la conclusión de que los alimentos originarios de un territorio ocupado por el Estado de Israel desde 1967 (Cisjordania, incluida Jerusalén Este, y los Altos del Golán) no solo deben llevar la indicación de ese territorio, sino también, en el supuesto de que provengan de una localidad o de un

párr. 120 (se puede consultar en español en A/ES-10/273, de 13 de julio de 2004); y de 19 de julio de 2024 sobre las consecuencias jurídicas que se derivan de las políticas y prácticas de Israel en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, ICJ Reports, 2024, párrs. 115-119 (se puede consultar en español en A/78/968, de 24 de julio de 2024).

²⁵ Apdo. 85.

²⁶ Apdos. 86-87. En concreto, así se regula en el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1470 de la Comisión, de 12 de octubre, relativo a la nomenclatura de países y territorios para las estadísticas europeas sobre el comercio internacional de bienes y al desglose geográfico para otras estadísticas empresariales (DO L 334, de 13 de octubre de 2020). Llama la atención que en el Anexo 1 se refiera a Timor Oriental (TL), el nombre que recibía la antigua colonia portuguesa que fue invadida en 1975 por Indonesia y que, tras celebrarse en 1999 el referéndum de autodeterminación, se convirtió en un nuevo Estado independiente, a pesar de que la denominación oficial de este Estado es Timor-Leste, como se puede comprobar en la web de NU: <https://is.gd/pJkLMm>.

grupo de localidades que constituyan un asentamiento israelí situado en dicho territorio, la indicación de esa procedencia²⁷. Como se insistirá a continuación, a la hora de dictar las citadas sentencias de 4 de octubre de 2024 sobre el Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Pesca, el TJ evita en todo momento cualquier comparación o analogía entre los conflictos del Sahara Occidental y de Palestina.

En descargo de la postura omisiva que mantiene el TJ en estas tres sentencias de 4 de octubre de 2024, se podrá decir que, en el marco del sistema de recursos previsto en los Tratados constitutivos, al Tribunal de Luxemburgo solo le corresponde resolver los recursos que se le plantean, ya se trate de recursos de casación, ya sean cuestiones prejudiciales. En ambos casos, la respuesta del TJ debe circunscribirse al objeto de los procedimientos que se le presentan; por lo que se refiere a las citadas sentencias de 2024, se trata de determinar, por una parte, si se deben anular las decisiones del Consejo con las que se concluyen los acuerdos de Asociación y de Pesca con Marruecos, y, por otra, el etiquetado que obligatoriamente deben llevar los productos agrícolas procedentes del Sahara Occidental. En esta dirección, se podrá alegar que no le corresponde al TJ asumir el papel de un tribunal internacional que deba dar una respuesta jurídica sobre el conjunto de cuestiones que están en juego en el conflicto del Sahara Occidental²⁸.

Ahora bien, como se insistirá en el epígrafe IV, para llegar a la conclusión de que la UE no puede celebrar acuerdos internacionales con Marruecos que sean de aplicación al Sahara Occidental sin contar con el consentimiento del pueblo saharauí, el TJ debería haber explicado con toda claridad y rigor que Marruecos es la potencia ocupante del Sahara Occidental. Desde luego, en el DI contemporáneo no existe ningún estatuto de «Estado controlador», con el que el TJ se refiere a la presencia de Marruecos en el Sahara Occidental en un tono pretendidamente aséptico. Por ello, el TJ debería haberse pronunciado sobre el estatuto jurídico de Marruecos como potencia ocupante del Sahara Occidental, como así lo han hecho algunos tribunales internos durante estos

²⁷ Sentencia de 12 de noviembre de 2019, C-363/18, EU:C:2019:954.

²⁸ En este sentido parece que se pronuncia la AG Ćapeta en sus desafortunadas conclusiones: después de afirmar que «casi 50 años después del inicio del proceso de autodeterminación del pueblo del Sahara Occidental, este pueblo no ha avanzado en la definición del futuro estatuto de su territorio», considera que «aunque esto representa un claro fracaso del proceso político dirigido por la ONU, no significa que la resolución de la cuestión del Sahara Occidental pueda confiarse a los órganos jurisdiccionales de la Unión. Estos órganos jurisdiccionales no decidirán el futuro del Sahara Occidental»: puntos 6 y 7 de las Conclusiones en los asuntos acumulados C-779/21 P y C-799/21 P.

últimos años²⁹; o la Oficina del Asesor Jurídico de la Unión Africana en su informe de 2015³⁰; o el informe encargado por el propio Parlamento Europeo en 2015³¹; o el AG Wathelet en sus conclusiones en el asunto C-266/16³²; o más recientemente el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos en su sentencia de 22 de septiembre de 2022³³.

²⁹ Véase a este respecto el Auto del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de la Audiencia Nacional, 1/2015, párr. 6, en el que se afirma que «La ocupación del territorio del Sahara occidental se efectuó empleando la violencia contra el pueblo saharaui y provocó el desplazamiento de esta población a través del desierto hacia Argelia (Tindouf)»; y la Sentencia de 15 de junio de 2017 de la High Court of South Africa, Eastern Cape Local Division, Port Elizabeth, en la que se resuelve el recurso presentado por el Frente Polisario y la República Árabe Saharaui contra varias empresas dedicadas al transporte y la comercialización de los fosfatos provenientes del Sahara Occidental y contra el Ministerio de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, y en la que se llega a la conclusión, después de citar la opinión consultiva de la CIJ de 1975, de que «The ICJ's judgment is clear: Morocco has no claim to sovereignty over Western Sahara. Its claim to sovereignty as a result of its occupation of the territory is incompatible with the status of Western Sahara as a non-self-governing territory. Furthermore, it acquired control of the territory by force. This, as a means of acquiring sovereignty, is contrary to customary international law»: párr. 40 (se puede consultar en: <https://is.gd/EVyRBd>).

³⁰ Párr. 28: «A pesar de que ocupa una gran parte del territorio del Sahara Occidental, Marruecos nunca ha adquirido la condición de Potencia administradora del territorio en virtud del Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas»; después de haber afirmado con toda rotundidad en el párr. 13 que «a raíz del Acuerdo de Madrid, las fuerzas armadas marroquíes y mauritanas invadieron el Sahara Occidental». La mencionada opinión jurídica se puede consultar como documento adjunto de la carta dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente de Zimbabwe ante las NU, S/2015/786, de 14 de octubre de 2015.

³¹ En el que se compara la ocupación del Sahara Occidental por parte de Marruecos con la de Crimea por Rusia y la de los territorios ocupados de Palestina por Israel: Wrange (2015: 28 y ss.).

³² De 10 de enero de 2018, punto 258: «Al ser la potencia ocupante del Sahara Occidental, el Reino de Marruecos está vinculado por el artículo 55 del Reglamento de La Haya de 1907, que trata de la explotación de los bienes de titularidad pública del país ocupado»; y a continuación menciona como ejemplo de referencia la ocupación de Irak por parte de Estados Unidos y del Reino Unido: punto 263; asimismo, también cita el art. 49 del IV Convenio de Ginebra, en el que se prohíbe a la potencia ocupante el traslado de su propia población civil al territorio ocupado: párr. 283.

³³ Bernard Anbataayela Mornah/República de Benín y otros, Demanda n.º 028/2018, párr. 287: «The Court observes that the eight Respondent States are in no way alleged to have collectively or individually engaged in undertakings to conquer or annex the

El TJ se debería haber referido sin ambages a la ocupación del Sahara Occidental por Marruecos, para poner de manifiesto que la UE no puede celebrar acuerdos con la potencia ocupante que se apliquen a un territorio cuyo pueblo tiene derecho a la libre determinación sin contar con el consentimiento de este último. De conformidad con las normas de DI humanitario que regulan las obligaciones de las potencias ocupantes, interpretadas y aplicadas de forma armónica, sistemática e integrada con el principio de la libre determinación de los pueblos y más en particular su corolario, el principio de soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales. Como se explica en el epígrafe IV, el TJ se debería haber apoyado en las citadas opiniones consultivas de la CIJ de 2004 y 2024, en las que la Corte de La Haya se pronuncia sobre las obligaciones de Israel como potencia ocupante de los territorios palestinos. Estas opiniones consultivas no son mencionadas ni una sola vez en las sentencias de 4 de octubre de 2024³⁴, aun cuando tanto Israel como Marruecos son potencias ocupantes de territorios cuyos pueblos tienen derecho a la libre determinación³⁵. Tampoco se incluye ninguna referencia al

territory of the SADR. However, the Applicant asserts that in conducting their international affairs, particularly, while voting to admit Morocco to the AU, the Respondent States did not take into account their obligation to support and protect the Sahrawi people against violations resulting from Morocco's occupation». Más adelante se muestra contundente al reconocer que «the Court notes that both the UN and the AU recognise the situation of SADR as one of occupation and consider its territory as one of those territories whose decolonisation process is not yet fully complete»: párr. 301. Por lo que «the Court stresses that the continued occupation of the SADR by Morocco is incompatible with the right to self-determination of the people of SADR as enshrined in Article 20 of the Charter»: párr. 303.

³⁴ Tampoco se incluye ninguna referencia a la Opinión Consultiva de 5 de marzo de 2019 sobre las consecuencias jurídicas de la separación del archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965, ICJ Reports, 2019, cuyo texto en español se puede consultar en A/73/773, de 5 de marzo de 2019.

³⁵ Si bien se aprecia una diferencia muy notable: en el caso del conflicto de Palestina, la Asamblea General de NU ha reconocido a Palestina como Estado no miembro Observador; por tanto, considera que el pueblo palestino ya ha ejercido su derecho a la libre determinación y ha optado por constituirse como un Estado independiente. Por lo que respecta al conflicto del Sahara Occidental, no se ha producido ese mismo reconocimiento; los órganos de NU (Asamblea General y Consejo de Seguridad) consideran que el pueblo saharauí todavía no ha ejercido su derecho a la libre determinación a través de la celebración del referéndum que se acordó en el plan de paz adoptado a finales de los ochenta, y por tanto el pueblo saharauí todavía no ha decidido si quiere constituirse como un Estado independiente o si quiere formar parte de un Estado ya existente, de conformidad con la doctrina que NU ha mantenido

proceso de descolonización de Timor Oriental, pese a las evidentes similitudes que presenta el estatuto jurídico de Indonesia como potencia ocupante de este último territorio desde 1975 hasta 1999 con el de Marruecos como potencia ocupante del Sahara Occidental desde 1975 hasta la actualidad (Ferrer Lloret, 2002).

III. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL FRENTE POLISARIO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

En sus respectivos recursos de casación contra las sentencias del TG de 2021 sobre los acuerdos de Asociación y de Pesca, tanto el Consejo como la Comisión niegan que el Frente Polisario tenga legitimación activa para interponer un recurso de anulación ante el TG. Pero el TJ rechaza todos los motivos de casación que presentan ambas instituciones, para llegar a la conclusión de que el Frente Polisario dispone de personalidad jurídica, y la celebración de los citados acuerdos de Asociación y de Pesca por la UE con Marruecos le afecta directa e individualmente como legítimo representante del pueblo saharauí.

En primer lugar, el TJ considera que el Frente Polisario es una persona jurídica a los efectos de la aplicación del art. 263 TFUE. Para el TJ, el Frente Polisario es un movimiento de liberación «autoproclamado» —no podía ser de otro modo—, que defiende la independencia del Sahara Occidental. Como es obvio, como consecuencia de ello, no se le puede exigir al Frente Polisario que se haya constituido como persona jurídica de conformidad con algún ordenamiento jurídico nacional. El TJ también constata que el Frente Polisario ha sido reconocido por el Consejo de Seguridad —cuyas decisiones vinculan a todos los Estados miembros y a la UE— como uno de los interlocutores legítimos en el marco de plan de paz sobre el Sahara Occidental³⁶; aunque ni NU ni la UE ni sus Estados miembros hayan atribuido al Frente Polisario la condición de movimiento de liberación nacional³⁷. Además, el Frente Polisario participa en otros foros internacionales, en particular africanos, y mantiene relaciones bilaterales a nivel internacional. Por todo ello, según el citado art.

durante la segunda mitad del siglo xx sobre la descolonización de los territorios no autónomos. Sobre los paralelismos entre ambos conflictos, véase la comparativa que ofrece Soroeta Licerias (2024).

³⁶ Véase, a este respecto, la última resolución aprobada por el Consejo de Seguridad sobre el Sahara Occidental, la Resolución 2756 (2024), de 31 de octubre de 2024. Sobre la situación relativa al Sahara Occidental, se puede consultar el último informe presentado por el secretario general, S/2024/707, de 1 de octubre de 2024.

³⁷ Apdos. 67 a 69 de la STJ sobre el Acuerdo de Asociación.

263 TFUE, el Frente Polisario «tiene una existencia jurídica suficiente para actuar ante los tribunales de la Unión»³⁸.

En segundo lugar, el TJ considera que las recurridas decisiones de conclusión de los acuerdos de Asociación y de Pesca afectan directamente al Frente Polisario, siempre en aplicación del art. 263 TFUE. Desde el punto de vista de la aplicación de las normas del DUE, posiblemente sea esta la cuestión más abierta a discusión³⁹. Pero, para zanjarla, el TJ ofrece una respuesta correctamente basada en las normas en vigor en el DI. En efecto, el Frente Polisario está afectado directamente por las mencionadas decisiones, ya que estas últimas afectan directamente a la situación jurídica del pueblo del Sahara Occidental en su condición de titular del derecho a la autodeterminación; pueblo que tiene derecho a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales, de conformidad con la Carta de las NU y el DI consuetudinario. Como ya se ha dicho, el Frente Polisario goza de reconocimiento internacional como legítimo representante del pueblo del Sahara Occidental, como se desprende del hecho de que las más altas instancias de NU, incluido el Consejo de Seguridad, lo consideren como un «interlocutor privilegiado en el marco del proceso que tiene lugar bajo la égida de las NU con el fin de determinar el futuro estatuto del Sahara Occidental»⁴⁰. Aunque el TJ advierte de que el Frente Polisario no ha sido oficialmente reconocido como representante exclusivo del pueblo del Sahara Occidental, si bien tampoco concreta si existen otro u otros representantes legítimos del pueblo saharauí, lo cual resulta muy difícil, o más bien imposible, ya que hasta la fecha NU no ha reconocido a otro representante del pueblo saharauí que no sea el Frente Polisario —ni tampoco la Unión Africana ni ningún Estado—.

En este sentido, como representante del pueblo saharauí, el Frente Polisario está afectado directamente por aquellos actos de la Unión que surtan efectos directamente en la situación jurídica del pueblo del Sahara Occidental. En este caso, la afectación directa debe apreciarse de conformidad con el art. 73 de la

³⁸ Apdo. 70. Para reafirmar esta conclusión, el TJ se refiere a su Sentencia de 22 de junio de 2021, *Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero)*, C-872/19 P, EU:C:2021:507, apdo. 53, en la que se acepta que un Estado tercero, como Estado dotado de personalidad jurídica internacional, debe considerarse como una persona jurídica a los efectos del art. 263 TFUE.

³⁹ Para una crítica de la consideración del Frente Polisario como legitimado para interponer un recurso de anulación, tras la Sentencia dictada por el TG en el asunto T-512/12, *Frente Polisario/Consejo*, EU:T:2015:953, véase el artículo publicado por el antiguo director del Servicio Jurídico del Consejo de la UE Gosalbo Bono (2016: 40 y ss.).

⁴⁰ Apdo. 89.

Carta de NU y el principio de tutela judicial efectiva, teniendo siempre en cuenta que el pueblo saharaui es titular del derecho a la libre determinación⁴¹.

Por lo que respecta al Acuerdo de Asociación, la decisión controvertida es relativa a la celebración de un acuerdo internacional aplicable a un territorio respecto del cual el pueblo del Sahara Occidental tiene derecho a la autodeterminación y, en consecuencia, «incide necesariamente» en los derechos del pueblo saharaui con relación a ese territorio. Derechos entre los que se incluye el derecho a explotar sus recursos naturales, en virtud del art. 73 de la Carta de NU y del «principio de Derecho consuetudinario internacional de soberanía permanente sobre los recursos naturales»⁴². Según el TJ, el Acuerdo de asociación «presupone *la presencia de las autoridades marroquíes en el territorio del Sahara Occidental y el ejercicio por parte de estas de funciones administrativas en dicho territorio*, con vistas a la adopción de determinados actos previstos en el referido acuerdo». Más en concreto, en aplicación del Acuerdo de Asociación corresponde a las autoridades marroquíes la concesión de certificados de origen para los productos originarios del Sahara Occidental. Por ello, dado que en la decisión se reconocen a esos actos de las autoridades marroquíes efectos jurídicos en el DUE, la decisión controvertida surte efectos directamente en la situación jurídica del pueblo del Sahara Occidental en su condición de titular del derecho a la autodeterminación, con independencia de si de conformidad con el DI el acuerdo en cuestión pueda oponerse o no al pueblo saharaui en virtud del principio del efecto relativo de los tratados⁴³, por lo que la decisión impugnada afecta directamente al Frente Polisario como legítimo representante del pueblo saharaui y en consecuencia puede presentar un recurso de anulación contra la misma en virtud del art. 263 TFUE.

Por lo que se refiere al Acuerdo de Pesca, dicho acuerdo reconoce efectos jurídicos en el DUE a actos realizados por las autoridades competentes de Marruecos con relación a las aguas adyacentes al Sahara Occidental. El régimen convencional que regula dicho acuerdo prevé, a cambio del acceso de los buques de la UE a las aguas saharauis, una contrapartida financiera incondicional en beneficio de Marruecos, un sujeto de DI distinto del pueblo del territorio no autónomo de que se trata. Este régimen convencional, que no se establece 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 Sahara Occidental⁴⁴. Asimismo, en la Resolución III anexa al Acta Final de la Tercera

⁴¹ Apdos. 90-92.

⁴² Apdo. 93.

⁴³ Apdos. 94 y 95 (cursiva añadida).

⁴⁴ Apdo. 120 de la citada sentencia sobre el Acuerdo de Pesca.

Conferencia de las NU sobre el Derecho del Mar se prevé que en el caso de territorios no autónomos la explotación de sus recursos naturales, incluida la pesca de las aguas adyacentes a dicho territorio, debe beneficiar a su pueblo⁴⁵. La decisión controvertida y, por extensión, el Acuerdo de Pesca afectan directamente al pueblo del Sahara Occidental, ya que los derechos de los pueblos de los territorios no autónomos existen incluso antes del ejercicio de su derecho a la autodeterminación, en virtud de la Carta de las NU, la Convención de las NU sobre el Derecho del Mar y el DI consuetudinario⁴⁶. Más en concreto, en cumplimiento del Acuerdo de Pesca, la UE está obligada a reconocer las decisiones sobre las autorizaciones de pesca concedidas por las autoridades marroquíes, a los efectos de que los buques de la UE puedan pescar en las aguas saharauis⁴⁷.

De nuevo, en ambas sentencias el TJ evita en todo momento calificar a Marruecos de potencia ocupante del Sahara Occidental. A pesar de que, para afirmar la aplicación del mencionado «principio de Derecho consuetudinario internacional de soberanía permanente sobre los recursos naturales» al Sahara Occidental, cita como apoyo la sentencia de la CIJ de 19 de diciembre de 2005 en el caso sobre las *Actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda)*, en la que precisamente se concluye el incumplimiento de las obligaciones que según el DI le corresponden a Uganda como potencia ocupante de parte del territorio del Congo, en concreto de la región de Ituri⁴⁸.

En tercer lugar, las decisiones controvertidas afectan individualmente al Frente Polisario. En este punto la argumentación que ofrece el TJ, después de recordar su propia jurisprudencia⁴⁹, es bastante contundente. Por una parte,

⁴⁵ *Ibid.*, apdo. 121.

⁴⁶ *Ibid.*, apdo. 122.

⁴⁷ *Ibid.*, apdos. 123-125.

⁴⁸ Apdo. 93 de la sentencia sobre el Acuerdo de Asociación, y apdo. 119 de la sentencia sobre el Acuerdo de Pesca. En este caso la CIJ llega a la conclusión de que Uganda ha vulnerado los principios de la prohibición del uso de la fuerza y de la no intervención con relación a la República Democrática del Congo, así como las normas de derecho internacional humanitario y sobre derechos humanos, y, algo más en concreto, ha incumplido «by its failure, as an occupying Power, to take measures to respect and ensure respect for human rights and international humanitarian law in Ituri district»; así como «its obligations as an occupying Power in Ituri district to prevent acts of looting, plundering and exploitation of Congolese natural resources»: conclusiones tercera y cuarta del fallo de la CIJ en este caso, apdo. 345.

⁴⁹ Según el TJ, un acto de DUE afecta individualmente a una persona física o jurídica «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»: apdo. 107, en el que cita la STJ de 18

en las decisiones controvertidas se incluye expresamente al territorio del Sahara Occidental en su ámbito de aplicación. Por consiguiente, las decisiones modifican la situación jurídica del pueblo saharaui como titular del derecho de autodeterminación del Sahara Occidental, por lo que afectan individualmente al pueblo del Sahara Occidental, «representado en los presentes asuntos por el Frente Polisario»⁵⁰. Además, la decisión impugnada no afecta individualmente al Frente Polisario por los efectos económicos del Acuerdo de Asociación, «sino más bien en el hecho de que esta organización representa al pueblo del Sahara Occidental en tanto que titular del derecho a la autodeterminación con respecto al referido territorio»⁵¹.

En suma, aunque ni la UE ni ningún Estado miembro reconocen al Frente Polisario como movimiento de liberación nacional que representa al pueblo saharaui, de conformidad con el reconocimiento que ha recibido por parte de NU, la Unión Africana y un buen número de terceros Estados, el TJ llega a la conclusión de que el Frente Polisario tiene personalidad jurídica y las decisiones controvertidas le afectan directa e individualmente, por lo que disfruta de legitimación ante los tribunales de la UE. Gracias a ello, puede que la saga de sentencias del TJ sobre asuntos que en mayor o menor medida están relacionados con el conflicto del Sahara Occidental todavía no haya llegado a su fin.

En este sentido, teniendo en cuenta las sentencias del TJ del pasado 4 de octubre, el Frente Polisario podría presentar un recurso por responsabilidad extracontractual contra la UE ante el TJ por los daños causados como consecuencia de la explotación de los recursos naturales del Sahara Occidental, en aplicación del art. 268 TFUE. Además, como se explica a continuación, si las instituciones de la UE deciden aprovechar la puerta medio abierta que les deja el TJ para que puedan celebrar acuerdos con Marruecos que sean de aplicación al Sahara Occidental si obtienen el consentimiento implícito del pueblo saharaui, también es de esperar que el Frente Polisario vuelva a presentar un recurso de anulación.

IV. EL PRINCIPIO DEL EFECTO RELATIVO DE LOS TRATADOS Y EL CONSENTIMIENTO DEL PUEBLO SAHARAUI

Una vez admitida la legitimación del Frente Polisario para presentar un recurso de anulación, en sus sentencias de 4 de octubre de 2024 el TJ confirma

de octubre de 2018, Internacional de Productos Metálicos/Comisión, C-145/17 P, EU:C:2018:839, apdo. 34.

⁵⁰ Apdo. 108.

⁵¹ Apdo. 109.

la posición jurídica que con carácter general había mantenido en su citada sentencia de 21 de diciembre de 2016 en el asunto *Consejo/Frente Polisario*: el pueblo del Sahara Occidental es un «tercero» en el sentido del principio del efecto relativo de los tratados y, por tanto, la aplicación de un tratado al territorio del Sahara Occidental debe ser consentida por el pueblo saharauí, sin que sea necesario determinar si la aplicación del tratado en cuestión le perjudicaría o le beneficiaría⁵²; si bien, como a continuación se pondrá de manifiesto, en sus sentencias de 2024 el TJ sí tiene en cuenta los beneficios que aporte para el pueblo saharauí la aplicación del acuerdo internacional, como criterio para determinar el alcance o el tipo de consentimiento que este último debe manifestar para que el acuerdo sea conforme con el DI y, por ende, con el DUE.

Antes, el TJ rechaza que para obtener el consentimiento del pueblo saharauí sean suficientes, como alegan la Comisión y el Consejo, las consultas realizadas a la población del territorio, independientemente de si dicha población forma parte o no del pueblo del Sahara Occidental⁵³. Con toda razón, distingue entre «la población actual del Sahara Occidental» y «el pueblo del Sahara Occidental»; este último es el único titular del derecho de autodeterminación que debe ser aplicado a este territorio no autónomo⁵⁴. Según los datos que ofrece el Frente Polisario, que no han sido rebatidos en la vista ante el TJ, el pueblo del Sahara Occidental está formado por unos quinientos mil saharauís, de los cuales la mitad viven en los campamentos de refugiados en Argelia, la cuarta parte en la zona del Sahara Occidental «bajo control marroquí»

⁵² Apdo. 125 de la sentencia sobre el Acuerdo de Asociación.

⁵³ Apdo. 130. Según el Informe preparado por los servicios de la Comisión, SWD (2018) 346 final, de 11 de junio de 2018, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior «llevaron a cabo un proceso de consulta de las poblaciones locales del Sahara Occidental que permitió confirmar que una amplia mayoría tenía una opinión favorable respecto de la ampliación de las preferencias arancelarias a los productos del Sahara Occidental»: p. 4 y pp. 33 y ss., en las que se explica con cierto detalle dicho proceso de consultas. En el asunto T-279/19 el TG rechaza con una contundente argumentación que tales consultas, tanto las llevadas a cabo ante los órganos de la administración local marroquí en el Sahara Occidental como las realizadas respecto de los operadores económicos y organizaciones no gubernamentales, conlleven el consentimiento del pueblo saharauí: apdos. 374-384. Con posterioridad a las sentencias del TG de septiembre de 2021, en diciembre de 2021 los Servicios de la Comisión publicaron un informe en el que de nuevo se defienden los beneficios para la población del Sahara Occidental de la aplicación del Acuerdo de Asociación y en particular de la aplicación de las preferencias aduaneras a los productos originarios de este territorio; SWD (2021) final, 22 de diciembre de 2021.

⁵⁴ Apdo. 128.

y la otra cuarta parte «en otros lugares del mundo»⁵⁵. Mientras que la mayor parte de la población actual de este territorio no forma parte del pueblo del Sahara Occidental; según la Comisión, solo el 25 % es de origen saharauí⁵⁶.

Pero, de nuevo, el TJ evita cualquier comentario o explicación sobre el resto de la población del Sahara Occidental que no forma parte del pueblo saharauí. Como si los cientos de miles de marroquíes que se encuentran en el territorio hubieran llegado a este lugar por alguna circunstancia imprevista y desconocida. El TJ no se atreve a reconocer que, durante los últimos casi cincuenta años, la potencia ocupante, Marruecos, ha trasladado al Sahara Occidental a cientos de miles de colonos marroquíes, además de mantener la mayor parte de su ejército en este territorio⁵⁷.

No obstante esta palmaria omisión, el TJ construye acertadamente su razonamiento para llegar a la conclusión de que el pueblo saharauí —que se debe diferenciar de la actual población del Sahara Occidental—, como titular del derecho a la libre determinación de este territorio no autónomo, no ha dado su consentimiento para la celebración del Acuerdo de Asociación que pretende aplicarse a este territorio. Por tanto, en virtud del principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, recogido en el art. 34 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, según el cual un tratado no puede crear derechos ni obligaciones para un Estado tercero sin su consentimiento, la UE no puede concluir un acuerdo internacional que sea de aplicación al Sahara Occidental sin contar con el consentimiento del pueblo saharauí. Según el TJ, este principio es de aplicación tanto en el caso de un tercer Estado, respecto del que el incumplimiento de dicho principio daría lugar a la vulneración de su soberanía; como en el supuesto del pueblo de un territorio no autónomo, con relación al cual la no aplicación del mencionado principio daría lugar a la vulneración del principio de autodeterminación de los pueblos⁵⁸. De este

⁵⁵ Apdo. 127. No obstante, conviene recordar que, según el censo español de 1974, la población saharauí ascendía a 73 497 personas; y que, según el censo elaborado por la MINURSO en 2000, la población saharauí mayor de edad con derecho a participar en el referéndum de autodeterminación era de 86 386 votantes: Informe del secretario general de la ONU, de 17 de febrero de 2000, S/2000/131. Más recientemente, en septiembre de 2024, la United States Agency for International Development, que suministra ayuda humanitaria a los refugiados saharauíes, estima en 173 600 los saharauíes que residen en los campamentos de refugiados en Tinduf.

⁵⁶ Apdo. 128.

⁵⁷ Según los datos que ofrece NU, la población del Sahara Occidental, un territorio de 266 000 kilómetros cuadrados, asciende a un total de 612 000 personas: <https://is.gd/W18QCl>.

⁵⁸ Apdos. 131 y 132.

modo, el TJ extiende por analogía la aplicación de las disposiciones de la Convención de Viena de 1969 a los acuerdos internacionales en los que una de sus partes sea el pueblo de un territorio no autónomo. Aunque el TJ no menciona práctica internacional que respalde esta tesis, la solución que en este punto ofrece el Tribunal de Luxemburgo es conforme con el efectivo cumplimiento del principio de autodeterminación de los pueblos, sin duda uno de los principios estructurales del ordenamiento internacional contemporáneo.

En efecto, para el TJ el margen de apreciación de que dispone el Consejo en el desarrollo de la acción exterior de la UE está delimitado, de conformidad con los arts. 3.5 y 21 TUE, por el respeto del DI y, más en particular, por los principios de la Carta de la ONU. Por ello, la actividad convencional de la UE, en este caso la referida a la celebración de acuerdos internacionales con Marruecos, debe cumplir tanto el principio de autodeterminación de los pueblos como el principio del efecto relativo de los tratados; por lo que el pueblo del Sahara Occidental debe prestar su consentimiento a un acuerdo entre la UE y Marruecos que pretenda ser de aplicación a este territorio no autónomo⁵⁹.

Por consiguiente, el TJ desestima los recursos de casación presentados por el Consejo y la Comisión. Pero, al mismo tiempo, en cierta medida decide enmendarle la plana al TG. En concreto, por lo que se refiere a la posición que mantiene este último según la cual el Acuerdo de Asociación tenía por efecto imponer al pueblo del Sahara Occidental una obligación, al haber atribuido a las autoridades del Reino de Marruecos determinadas competencias administrativas cuyo ejercicio está previsto en el territorio del Sahara Occidental. Por ello, según el TG, no es de aplicación el art. 36.1 de la Convención de Viena, precepto en el que se establece que el consentimiento de un tercero a un tratado puede presumirse cuando dicho tratado dé origen a un derecho para él; al tratarse de una obligación, la manifestación de dicho consentimiento debe ser explícita⁶⁰.

Mediante una argumentación un tanto confusa y con la que hace caso omiso a una realidad bien conocida, como es el hecho de que durante

⁵⁹ Apdo. 134.

⁶⁰ Según el TG, «el Acuerdo controvertido tiene por efecto imponer al tercero en cuestión una obligación, pues atribuye a una de las partes en él una competencia sobre su territorio, que este no puede, por lo tanto, ejercer por sí mismo o, en su caso, delegar su ejercicio... La circunstancia alegada por el Consejo de que dicho tercero no está, en este momento, en condiciones de ejercer tales competencias, habida cuenta del estatus de territorio no autónomo del territorio de que se trata y de la situación existente en la actualidad en el mismo, no desvirtúa esta constatación ni la necesidad de que ese tercero preste su consentimiento a dicha obligación»: T-279/19, apdo. 322.

los últimos casi cincuenta años las autoridades marroquíes han expoliado los recursos naturales del Sahara Occidental (González Vega, 2024: 8), el TJ rechaza que dicho acuerdo pretenda imponer una obligación al pueblo del Sahara Occidental, como había mantenido el TG. En primer lugar, porque el acuerdo controvertido no implica el reconocimiento por la UE de la soberanía de Marruecos sobre este territorio. En segundo lugar, porque el pueblo del Sahara Occidental no es el destinatario de los certificados de origen o de otros documentos administrativos expedidos por las autoridades marroquíes en aplicación del acuerdo. Y, en tercer lugar, la celebración de este acuerdo no impide a la UE prever modalidades de control que se apliquen a los productos procedentes de la parte del territorio del Sahara Occidental controlado por el Frente Polisario⁶¹. Aunque el TJ no da ninguna explicación sobre cuáles pueden ser esos productos ni sobre tales modalidades de control.

Por todo ello, el TJ concluye que el TG se basó en una premisa errónea al sostener que la manifestación del consentimiento del pueblo del Sahara Occidental al acuerdo controvertido debía ser explícita y no podía ser de aplicación el art. 36.1 de la Convención de Viena de 1969, según el cual el consentimiento de un tercero a un tratado puede presumirse cuando dicho tratado dé origen a un derecho para el tercero⁶².

En este sentido, el TJ considera que, según el DI consuetudinario, el consentimiento del pueblo saharaui para que se le atribuyan derechos previstos en un acuerdo internacional puede ser implícito. Se basa, para llegar a esta conclusión, en una sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional de hace más de noventa años, en concreto de 7 de junio de 1932, en el caso de las *Zonas Francas de la Alta Saboya y del País de Gex*, en la que como es obvio no estaba en juego la aplicación de las normas sobre autodeterminación de los pueblos, inexistentes en el DI en vigor en aquel entonces; se trataba de la aplicación de un régimen convencional aduanero datado a principios del siglo XIX⁶³. Pero el TJ no casa la sentencia del TG, porque en este caso no se da la segunda de las dos condiciones que se deben cumplir para que el consenti-

⁶¹ Apdo. 148.

⁶² Apdo. 149.

⁶³ Recopilación CPJI 1927, series A/B, n.º 46, en cuyas pp. 147 *in fine*-148 se puede leer lo siguiente: «It cannot be lightly presumed that stipulations favourable to a third State have been adopted with the object of creating an actual right in its favor. There is however nothing to prevent the will of sovereign States from having this object and this effect. The question of the existence of a right acquired under an instrument drawn between other States is therefore one to be decided in each particular case: it must be ascertained whether the States which have stipulated in favor of a third State meant to create for that State an actual right which the latter has accepted as such».

miento del pueblo del Sahara Occidental se haya dado de manera implícita. Por una parte, como ya se ha dicho, como primera condición el acuerdo no debe crear obligaciones a cargo de dicho pueblo, como según el TJ así ocurre en el presente asunto. Por otra, como segunda condición:

[...] 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 trate⁶⁴.

El TJ defiende esta tesis jurídica en aplicación del principio de primacía de los intereses de los pueblos de los territorios no autónomos, que se deriva del art. 73 de la Carta de NU y que está consagrado en el DI consuetudinario⁶⁵. Incluso admite que la UE puede celebrar acuerdos internacionales con Marruecos que sean de aplicación al Sahara Occidental si cuenta con el consentimiento implícito del pueblo saharauí y, por tanto, se cumplen las dos antedichas condiciones, aunque «un movimiento que se presenta como el representante legítimo de ese pueblo se oponga a ese acuerdo»; debe entenderse que el TJ se está refiriendo al Frente Polisario⁶⁶. Si bien, a continuación, admite que la «presunción de consentimiento» puede ser «destruida» si los representantes legítimos del pueblo saharauí demuestran que no se cumplen las mencionadas dos condiciones, en particular, por lo que se refiere al régimen de ventajas o al mecanismo de control regular. Corresponde al juez de la Unión decidir sobre ello, con el fin de determinar si el acuerdo respeta el derecho a la libre determinación del pueblo saharauí o la soberanía permanente sobre los recursos naturales que se deriva de ese derecho y del art. 73 de la Carta; además, cabe solicitar un dictamen al TJ

⁶⁴ Este apartado se reproduce con el mismo tenor literal en la sentencia sobre el Acuerdo de Pesca (apdo. 181) y en la sentencia sobre el Acuerdo de Asociación (apdo. 153) (cursiva añadida).

⁶⁵ Apdo. 154.

⁶⁶ Apdo. 155.

antes de la celebración del acuerdo para que decida si se cumple el art. 21.1 TUE⁶⁷.

En el caso de autos, según el TJ, por lo que respecta al Acuerdo de Asociación se cumple la primera de las dos condiciones, ya que no crea obligaciones para el pueblo del Sahara Occidental; pero no regula ventajas en favor del pueblo del Sahara Occidental que cumplan la segunda de las condiciones que son necesarias para que se pueda apreciar la existencia de un consentimiento implícito. En particular, el acuerdo no tiene como objetivo conferir derechos al pueblo del Sahara Occidental en su condición de tercero en dicho acuerdo: Marruecos es el titular de las preferencias arancelarias concedidas por la UE a los productos que proceden del Sahara Occidental; productos que se pretendía tratar como si fueran productos marroquíes⁶⁸.

Como es obvio, el Acuerdo de Pesca tampoco confiere ningún derecho al pueblo del Sahara Occidental: los derechos de pesca se conceden en beneficio de la UE y sus Estados miembros, la gestión de las actividades pesqueras la ejercen las autoridades marroquíes y la contrapartida financiera se abona a estas últimas⁶⁹. Además, el Acuerdo de Pesca se refiere siempre a una única «zona de pesca», sin diferenciar entre las aguas adyacentes a Marruecos de las adyacentes al Sahara Occidental ni repartir los derechos de pesca ni la contrapartida financiera en favor del pueblo saharauí⁷⁰.

Por último, el TJ se refiere a la Resolución 2703 (2023) del Consejo de Seguridad, en la que se prevé como esencial que las negociaciones «progresen para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Sahara Occidental en todos sus aspectos». Para el Tribunal de Luxemburgo, si un acuerdo beneficia al pueblo del Sahara Occidental cumpliendo las dos mencionadas condiciones para que se dé el consentimiento implícito del pueblo saharauí, aunque ese acuerdo también beneficie a todos los habitantes del territorio, ello no podría impedir que se constataste que se presume un consentimiento del pueblo saharauí⁷¹.

Con esta argumentación, el TJ deja la puerta medio abierta para que se celebre un acuerdo internacional entre la UE y Marruecos que sea de aplicación al Sahara Occidental si dicho acuerdo aporta ventajas o beneficios para el pueblo saharauí, aunque también los aporte para toda la población de este territorio. A este respecto, se suscitan al menos dos interrogantes. Por una

⁶⁷ Apdo. 156.

⁶⁸ Apdos. 158-159.

⁶⁹ Apdo. 187 de la sentencia sobre el Acuerdo de Pesca.

⁷⁰ *Ibid.* apdos. 188-191.

⁷¹ Apdo. 161.

parte, si el TJ ya ha dejado bien claro que el Acuerdo de Asociación no confiere derechos al pueblo saharauí y, por tanto, no hay ninguna duda de que no le supone ninguna ventaja, ¿qué necesidad tenía de entrar a valorar la hipotética celebración de un futuro acuerdo internacional que beneficie a toda la población del territorio, que desde luego va más allá del supuesto de hecho que se le plantea en el recurso de casación? Por otra, tampoco viene muy a cuento que el TJ cite una resolución del Consejo de Seguridad como sostén para plantear este supuesto hipotético; a no ser que considere que este órgano de NU puede jugar un papel relevante a la hora de asumir o crear el mencionado mecanismo de control, que desde luego no deja de ser una incógnita.

Por esta vía, el TJ abre la posibilidad de que en el futuro se celebren acuerdos internacionales con Marruecos que sean de aplicación al Sahara Occidental, si tales acuerdos cuentan con el consentimiento implícito del pueblo saharauí y se cumplen las antedichas condiciones. Cabe plantear si, por ejemplo, acuerdos internacionales celebrados entre la UE y Marruecos que sean de aplicación al Sahara Occidental con los que se ejecuten proyectos de cooperación internacional en el ámbito educativo o sanitario (construcción de centros educativos, hospitales...), o acuerdos internacionales entre esas mismas partes que regulen la gestión de la ayuda humanitaria (medicinas y alimentos), en beneficio de toda la población de este territorio, podrían cumplir las condiciones que exige el TJ en sus sentencias de 2024.

Ahora bien, se debe destacar que en su citado apdo. 153 el TJ no se refiere a este tipo de acuerdos, o al menos no solo a este tipo de acuerdos, ya que alude a acuerdos en los que esté en juego «la explotación de los recursos naturales» del Sahara Occidental, y menciona como único ejemplo un acuerdo que afecte a la población de peces, como es obvio, un acuerdo sobre la explotación de los recursos pesqueros de las aguas saharauí. Pero no se tiene noticia de que, durante los últimos casi cincuenta años que dura la ocupación militar marroquí del Sahara Occidental, la UE haya concluido acuerdos internacionales con Marruecos para la explotación de los recursos naturales de este territorio que cumplan las dos antedichas condiciones. Vista la práctica convencional habida hasta la fecha, se antoja muy difícil predecir si en el futuro se llegarán a celebrar tales acuerdos, que según el TJ deben proporcionar al pueblo saharauí «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».

A este respecto, se debe tener en cuenta que, según la información que se recoge en la propia sentencia sobre el Acuerdo de Asociación (citados apdos. 156 y 157), alrededor de la mitad de las 500 000 personas que forman el pueblo saharauí se encuentra en los campamentos de refugiados de Argelia, solo una cuarta parte en los territorios «bajo control» de Marruecos y la otra

cuarta parte en otros lugares; mientras que solo el 25 % de la población del Sahara Occidental ocupado por Marruecos es de origen saharauí. Por ello, no se vislumbra qué tipo de acuerdos podrá celebrar la UE con Marruecos que sean de aplicación al Sahara Occidental y proporcionen la mencionada ventaja a todo el pueblo saharauí, incluidos los 250 000 saharauís que soportan el exilio en Argelia desde hace varias décadas, así como a los 125 000 que se encuentran en otros lugares. Así se explica que el 24 de octubre de 2024 la Comisión, y Francia y España, con el evidente objetivo de agotar cualquier vía que permita la celebración de tales acuerdos, presentaron sendas peticiones de rectificación de los apdos. 156 y 157 de la sentencia sobre el Acuerdo de Asociación y de los apdos. 127 y 128 de la sentencia sobre el Acuerdo de Pesca con el mismo tenor literal; en aplicación del art. 154 del Reglamento de Procedimiento del TJ, para que el TJ rectifique «los errores de transcripción o de cálculo y las inexactitudes evidentes» relativos a los datos sobre la población saharauí que se acaban de mencionar. Pero el TJ ha desestimado ambas peticiones de rectificación, ya que mantiene que no puede considerarse que los citados apartados adolezcan de «inexactitudes evidentes», sobre todo porque los mencionados datos sobre la población saharauí no dejan de ser estimaciones⁷².

Aunque las sentencias dictadas por el TJ el pasado 4 octubre dejan muy poco margen a las instituciones de la UE para que puedan celebrar acuerdos internacionales que se apliquen al Sahara Occidental sin contar con el consentimiento del Frente Polisario; la argumentación que ofrece el TJ con relación a la posibilidad de que se celebren tales acuerdos si se da el consentimiento implícito del pueblo saharauí puede calificarse de un tanto contradictoria, de carente de base jurídica en el DI en vigor, de indeterminada y de incoherente. En primer lugar, porque al defender la posible legalidad de la celebración de acuerdos internacionales que sean aplicables al Sahara Occidental si se da, con las antedichas condiciones, el consentimiento implícito del pueblo saharauí, en buena medida el TJ está asumiendo la tesis que defendió el entonces asesor jurídico del secretario general de NU, Hans Corell, en su informe de 2002 (en el que se mantienen como parámetros de legalidad del acuerdo que, por una

⁷² Autos del TJ de 15 de enero de 2025, C-778/21 P-REC y C- 798/21 P-REC, EU:C:2025:39; y C-779/21 P-REC y C-799/21 P-REC, EU:C:2025:28. Según Francia y España, la identificación de la parte del pueblo saharauí que vive en el Sahara Occidental y de la parte que vive fuera de dicho territorio «constituye un problema complejo que aún no ha sido resuelto y *sobre el que actualmente trabaja la MINURSO*»: apdo. 7 de los citados autos (cursiva añadida). A pesar de que es sabido que desde hace más de dos décadas la labor de la MINURSO se encuentra absolutamente paralizada por lo que se refiere a la confección del censo de votantes.

parte, se celebre en beneficio del pueblo sometido a dominación colonial y, por otra, se realice «en su nombre o en consulta con sus representantes»); estableciendo, eso sí, condiciones adicionales para que se dé dicho consentimiento (se debe cumplir el principio de desarrollo sostenible, debe existir un mecanismo de control...). Pese a que previamente el TJ, al igual que el TG en sus sentencias de 2021, ha considerado que dicho informe de 2002 no constituye una fuente del DUE, ya que no se le puede dar el valor de una norma convencional o consuetudinaria de DI invocable ante el juez de la Unión⁷³.

En segundo lugar, a la hora de determinar las condiciones que se deben cumplir para que exista el consentimiento implícito según el DI consuetudinario, el TJ tan solo se apoya en una centenaria sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional, dictada en un litigio que no tiene nada que ver con los derechos que corresponden al pueblo de un territorio no autónomo. No cita práctica internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial que avale su postura, con la que, conviene insistir en ello, el TJ ha decidido que, entre otros requisitos, para que exista el consentimiento implícito del pueblo saharauí, la ventaja que le debe aportar la celebración del acuerdo debe ser «precisa, concreta, sustancial y verificable derivada de la explotación de los recursos naturales de ese territorio y proporcional a la importancia de dicha explotación»⁷⁴.

En tercer lugar, la postura que sostiene el TJ resulta muy indeterminada; entre otras cuestiones, no concreta en qué deberá consistir el mecanismo de control al que hace referencia ni a qué institución u organismo internacional corresponderá ponerlo en práctica ¿Le corresponde la responsabilidad de poner en práctica ese mecanismo de control al Consejo de Seguridad? ¿Cabe que otras entidades internacionales, entre ellas la propia UE, puedan asumir esa responsabilidad? La remisión que el TJ lleva a cabo a sí mismo para controlar judicialmente si se dan las mencionadas ventajas y si existe el correspondiente «mecanismo de control regular» permite augurar que muy posiblemente todavía no se ha escrito la última entrega de la saga de sentencias del TJ en asuntos que tienen que ver de modo más o menos directo con el conflicto del Sahara Occidental.

Y, en cuarto lugar, resulta incoherente que el TJ admita la posibilidad de que se dé el consentimiento implícito, incluso si el Frente Polisario se opone, a pesar de que es el único representante del pueblo saharauí reconocido inter-

⁷³ Apdo. 138. El citado informe se puede consultar en S/2002/161, de 12 de febrero de 2002, párr. 24.

⁷⁴ Apdo. 153.

nacionalmente por NU, así como por la Unión Africana y por un buen número de Estados. En la propia sentencia se acepta la legitimación activa del Frente Polisario para presentar un recurso de anulación, porque el Tribunal de Luxemburgo constata que este movimiento de liberación nacional es el legítimo representante del pueblo saharauí. Pero, a continuación, el TJ niega que el Frente Polisario tenga esa misma legitimidad para oponerse a la celebración de un acuerdo internacional entre la UE y Marruecos si se cumplen las dos mencionadas condiciones, aunque sea el único representante del pueblo saharauí reconocido internacionalmente. De nuevo, parece que el TJ tiene en cuenta, en alguna medida, las desafortunadas conclusiones de la AG, en las que se defiende una valoración «constitucional» del ordenamiento internacional, con la que demuestra un desconocimiento supino de los procesos de formación y aplicación de normas propios del DI⁷⁵.

⁷⁵ Aunque la AG considera que se debe «reconocer al Frente Polisario un estatuto de representante al menos *parcial* de dicho pueblo» (punto 88), lo que le confiere legitimación activa ante los tribunales de la UE; antes ha sostenido que el Frente Polisario «nunca fue elegido por el pueblo del Sáhara Occidental para desempeñar este papel, y tampoco es posible determinar con certeza que el Frente Polisario tenga el apoyo de (la mayoría de) dicho pueblo» (punto 83); además, en la nota a pie 80 que acompaña a este último párrafo aclara lo siguiente: «Si hubiera que establecer un paralelismo con la organización de una sociedad democrática occidental, el Frente Polisario representaría, en el mejor de los casos, uno de los partidos políticos que optan a un mandato en un gobierno aún no constituido. Sin embargo, un partido aún no elegido no podría representar a ese gobierno» [*sic*]; *como si en la práctica internacional los movimientos de liberación nacional fueran elegidos mediante elecciones democráticas basadas en el sufragio universal*. Desde esta concepción tan ignorante de los procesos de formación y aplicación de normas propios del DI, la AG sostiene que el pueblo saharauí no puede manifestar su «consentimiento» para quedar vinculado por un acuerdo internacional, ya que todavía no ha ejercido su derecho a la autodeterminación; es decir, todavía no ha alcanzado cierto grado de autogobierno (punto 130). En su opinión, «en el caso particular del pueblo del Sáhara Occidental, no hay un representante elegido o aceptado que pueda manifestar el consentimiento en su nombre. Aunque el Frente Polisario participe en las negociaciones políticas sobre la resolución de la cuestión del Sáhara Occidental, este papel no es el mismo que el de un representante elegido o reconocido del pueblo saharauí para expresar sus deseos colectivos. Este último papel solo puede atribuirse mediante el ejercicio del derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí, que la comunidad internacional sigue siendo incapaz de organizar»: punto 131. Por tanto, niega que el Frente Polisario pueda dar su consentimiento para la celebración de un acuerdo internacional que se aplique al Sahara Occidental, y rechaza toda personalidad jurídico internacional al Frente Polisario como movimiento de liberación nacional, a partir de una interpretación «constitucional» del ordena-

Como ya se ha apuntado en el epígrafe II, para construir su argumentación el TJ debería haberse basado en el DI humanitario convencional y consuetudinario que regula las obligaciones de las potencias ocupantes, y más en particular en el Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra, de 1907 (entre otras disposiciones, en su art. 55, en el que se prevé que el Estado ocupante aplique las reglas del usufructo para administrar los bienes del país ocupado). Pero para apoyarse en esta normativa, previamente debería haber calificado a Marruecos de potencia ocupante del Sahara Occidental; como se ha reiterado, ello no sucede en ningún momento a lo largo de la argumentación que ofrece el TJ en sus sentencias de 4 de octubre. Además, la interpretación y aplicación de la mencionada normativa debería llevarse a cabo a fin de «dar lugar a un solo conjunto de obligaciones compatibles, acordes con los principios de armonización e integración sistémica, y con miras a evitar conflictos»⁷⁶ con otras normas del DI que también son de aplicación al Sahara Occidental, como el principio de la libre determinación y el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, a las que sí se refiere expresamente el TJ como sostén principal para desestimar los recursos de anulación.

Por tanto, por una parte, el TJ confirma la aplicación de estos dos principios como límite de la capacidad convencional de la UE, lo que conlleva el necesario consentimiento del pueblo saharauí representado por el Frente Polisario para que la UE pueda celebrar acuerdos internacionales que se apliquen al Sahara Occidental. Pero, por otra, al mismo tiempo, de un modo un tanto subrepticio, deja la puerta medio abierta para que la UE pueda basarse en las normas del DI humanitario que regulan las obligaciones de las potencias ocupantes, aunque en ningún momento se refiere a ellas; a los efectos de que se valoren los beneficios o ventajas para la población del terri-

miento internacional, que desde luego no se ajusta a las normas del DI que regulan la descolonización de los territorios no autónomos, como ya se ha insistido. A partir de aquí, considera, como ya se ha señalado, que Marruecos es la potencia administradora del Sahara Occidental, y llega a la conclusión de que, con relación a la decisión relativa al Acuerdo de Asociación, «el Consejo no violó el principio de efecto relativo de los tratados, tal como fue interpretado en la sentencia *Consejo/Frente Polisario*. Esta institución obtuvo el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental como tercero en el Acuerdo en cuestión a través del Reino de Marruecos, que actuó como Potencia administradora de dicho territorio» (punto 169).

⁷⁶ Como se prevé, con relación a los distintos sectores de normas del DI que entran en juego para la protección de la atmósfera, en la Directriz 9, «Interrelación entre las normas pertinentes», del Proyecto de Directrices sobre la protección de la atmósfera, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en 2021: A/76/10.

torio ocupado, como criterio para poder celebrar un acuerdo con Marruecos sin contar con el consentimiento expreso del pueblo saharauí representado por el Frente Polisario, y aun a riesgo de dejar de lado la aplicación del principio de autodeterminación. Con esta estructura argumental, la construcción jurídica que ofrece el TJ no garantiza una interpretación y aplicación armónica, sistémica e integrada de los dos mencionados sectores de normas del DI; es decir, el cumplimiento por Marruecos de sus obligaciones como potencia ocupante debe ser conforme con el principio de la libre determinación del pueblo saharauí y el principio de soberanía permanente sobre sus recursos naturales⁷⁷; en otros términos, la aplicación del primer sector de normas no debe necesariamente excluir la aplicación del segundo, como en cierta medida propone el Tribunal de Luxemburgo.

Aunque sin citarla, el TJ asume así la concepción sobre el DI que mantiene la AG Ćapeta, como un ordenamiento jurídico, en comparación con el DUE, más descentralizado, «menos compacto», que carece de un «intérprete final cuyas interpretaciones vinculen a todos los participantes del ordenamiento», y respecto del que el TJ puede ofrecer su propia interpretación de sus normas, sin estar vinculado por las diferentes interpretaciones de las normas realizadas por otros sujetos de DI, a los efectos de que determine «si se ha alcanzado un cierto nivel de consenso sobre el significado de una norma concreta» del DI⁷⁸. Desde luego, se trata de una visión muy particular de los procesos de formación y aplicación de normas del DI, con la que el TJ no solo defiende la autonomía del DUE con relación al DI y su monopolio exclusivo como último intérprete del DUE, sino incluso se arroga un extraordinario margen de discrecionalidad para decidir sobre la interpretación y aplicación de las normas del ordenamiento internacional, por más que la práctica internacional no confirme la tesis que sostiene el Tribunal de Luxemburgo.

⁷⁷ Véanse, en esta dirección, las citadas conclusiones del AG Wathelet en el asunto C-266/16, puntos 256 y ss., y punto 268 en el que sostiene lo siguiente: «Los regímenes jurídicos aplicables a los territorios no autónomos y a los territorios ocupados no se excluyen el uno al otro. Además, por lo que se refiere al presente asunto, el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales y el artículo 55 del Reglamento de La Haya de 1907 convergen en el punto siguiente: la explotación de los recursos naturales del Sahara Occidental (como territorio no autónomo y territorio ocupado) no puede hacerse en beneficio de la economía del Reino de Marruecos (dejando aparte los gastos de ocupación, en la medida en que el Sahara Occidental puede razonablemente asumirlos), sino que ha de hacerse en beneficio del pueblo del Sahara Occidental».

⁷⁸ Puntos 51 a 54 de las citadas conclusiones.

Para dictar sus sentencias de 4 de octubre de 2024, el TJ debería haber tenido en cuenta, entre otros elementos de juicio, el citado informe de 2015 de la Oficina del Asesor Jurídico de la Unión Africana, la organización internacional de la que forman parte la gran mayoría de los Estados africanos, entre otros Marruecos y la propia República Árabe Saharaui Democrática. En este informe, de conformidad con el DI en vigor, se mantiene que Marruecos es la potencia ocupante del Sahara Occidental, y se condiciona la legalidad de las actividades económicas para la exploración y explotación de los recursos naturales en el Sahara Occidental a que, por una parte, beneficien al pueblo del Sahara Occidental; y, por otra, su único representante reconocido internacionalmente, el Frente Polisario, sea consultado y participe directamente en cualquier acuerdo para la exploración o explotación de dichos recursos⁷⁹.

Asimismo, como ya se ha insistido, resulta criticable que el TJ omita en su argumentación toda referencia a las citadas opiniones consultivas de la CIJ de 2004 y 2024, en las que también se interpreta y aplica el DI en vigor. En esta última la CIJ afirma que, entre las consecuencias que se derivan de la ocupación ilegal de los territorios palestinos por Israel en contravención de los principios de la Carta de las NU, se encuentran, entre otras,

la obligación de abstenerse de mantener relaciones convencionales con Israel en todos los casos en que pretenda actuar en nombre del Territorio Palestino Ocupado o de una parte de él en asuntos que afecten al Territorio Palestino Ocupado o a una parte de su territorio; abstenerse de entablar relaciones económicas o comerciales con Israel en lo que respecta al Territorio Palestino Ocupado o partes de él que puedan afianzar su presencia ilegal en el territorio; abstenerse, en el establecimiento y mantenimiento de misiones diplomáticas en Israel, de cualquier reconocimiento de su presencia ilegal en el Territorio Palestino Ocupado; y adoptar medidas para impedir las relaciones comerciales o de inversión que contribuyan al mantenimiento de la situación ilegal creada por Israel en el Territorio Palestino Ocupado⁸⁰.

V. CONSIDERACIONES FINALES: LA UNIÓN EUROPEA DEBE CUMPLIR EL DERECHO INTERNACIONAL

Como se ha expuesto en los anteriores epígrafes, la argumentación jurídica que ofrece el TJ en sus sentencias dictadas el pasado 4 de octubre de 2024 adolece de importantes imprecisiones, omisiones y errores. Sobre todo, que evite calificar a Marruecos de potencia ocupante del Sahara Occidental es

⁷⁹ Párr. 64 del citado informe.

⁸⁰ Párr. 278.

una omisión de gran transcendencia, que sin duda despliega sus consecuencias en la argumentación que desarrolla el TJ.

Asimismo, el TJ ofrece una valoración jurídica un tanto contradictoria, carente de base jurídica en el DI en vigor, indeterminada e incoherente, cuando acepta que el consentimiento del pueblo saharaui para la celebración de un acuerdo internacional entre la UE y Marruecos que se aplique al Sahara Occidental puede ser implícito, incluso si el Frente Polisario se opone expresamente. El TJ defiende una visión eurocéntrica del ordenamiento internacional, con la que el tribunal de una organización internacional europea asume el papel de último intérprete no solo de las normas de DUE creadas en su seno, sino también de las normas del DI que son de aplicación para la descolonización de un territorio no autónomo en África, pese a que la práctica internacional no confirma los postulados que defiende, en lo que se ha denominado como la «doctrina Kirchberg» en atención a la ubicación del palacio del TJ (González Vega, 2024: 9). Habrá que esperar al transcurso de los acontecimientos para comprobar si el Consejo y la Comisión Europea intentan aprovecharse de esta puerta que ha dejado medio abierta el TJ para que la UE pueda celebrar acuerdos internacionales con Marruecos que sean de aplicación al Sahara Occidental, incluso con la oposición expresa del Frente Polisario.

No obstante, en el haber de la doctrina judicial asentada en los pronunciamientos del 4 de octubre de 2024, se debe destacar que el TJ ha constatado que el derecho a la autodeterminación es un derecho invocable *erga omnes* y uno de los principios esenciales —estructurales, se podría decir— del DI⁸¹. Ha reconocido que el Sahara Occidental es un territorio no autónomo, y que el pueblo saharaui es titular del derecho a la autodeterminación; derecho que es de esperar pueda ejercer a través de la celebración de un referéndum de autodeterminación. Por tanto, aunque el TJ no se atreve a decirlo expresamente, según estas decisiones judiciales se puede concluir que el Sahara Occidental no es una provincia más de Marruecos, como defienden las autoridades de este Estado, responsables de su ocupación militar durante los últimos casi cincuenta años. También se debe reseñar que, por fin, tras una década de procedimientos ante el TJ, este ha dejado bien claro que el Frente Polisario, como legítimo representante del pueblo saharaui, tiene legitimación activa ante los tribunales de la UE.

Asimismo, también merece una valoración positiva que, con carácter más general, el TJ se muestre contundente al afirmar que, «de conformidad

⁸¹ Apdo. 170 de la sentencia de 2024 sobre el Acuerdo de Asociación, en la que se refiere al asunto C-104/16 P; apdos. 88-89.

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»⁸². Por ello, tanto el principio de autodeterminación como el principio del efecto relativo de los tratados son invocables para el control de la validez de un acuerdo internacional celebrado por la UE, y sin que el margen de discrecionalidad que le corresponde al Consejo en materia de relaciones exteriores obste para que dichos principios sean invocables, incluso por el Frente Polisario como representante del pueblo saharauí reconocido internacionalmente⁸³. En definitiva, las instituciones de la UE deben cumplir el DI en el desarrollo de la acción exterior de esta OI de integración, y el Tribunal de Luxemburgo es competente para controlar que así sea, en el marco del sistema de recursos previsto en los Tratados constitutivos.

Pero no parece que toda esta doctrina judicial establecida por el Tribunal de Luxemburgo esté desempeñando un papel muy relevante en el desarrollo de la acción exterior de la UE —y de la política exterior de sus Estados miembros—. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de octubre de 2024, en el apartado titulado «Velar por un orden internacional basado en normas», se defiende que:

En un momento de recrudescencia de los conflictos y las tensiones, a lo que se suma una alarmante tendencia a despreciar el Derecho internacional, el Consejo Europeo reafirma su respaldo inquebrantable al multilateralismo eficaz y al orden internacional basado en normas, vertebrado en torno a las Naciones Unidas, al tiempo que defiende sin fisuras la Carta de las Naciones Unidas y las normas y principios consagrados en ella, en particular los principios de soberanía e integridad territorial, independencia política y autodeterminación⁸⁴.

En esas mismas conclusiones, en las que también se hace mención a los conflictos de Ucrania y de Palestina con una valoración jurídica de condena de las violaciones del DI que se cometen en el contexto de estos dos conflictos —muy contundente sobre todo por lo que respecta a Rusia y mucho menos firme en el caso de Israel—, en el apartado dedicado a «relaciones exteriores», con el subtítulo «Marruecos», el Consejo Europeo afirma, en referencia a las sentencias de 4 de octubre de 2024, que:

⁸² Apdo. 173, en el que se refiere a la citada sentencia en el asunto C-266/16, apdos. 47-51.

⁸³ Apdos. 174-178, con los que rechaza los motivos de casación que a este respecto habían alegado la Comisión y el Consejo.

⁸⁴ Disponible en: <https://is.gd/iZaEly>.

toma nota de las recientes sentencias del Tribunal de Justicia sobre los acuerdos de 2019 entre la UE y Marruecos. El Consejo Europeo y el Consejo seguirán definiendo la política exterior de acuerdo con los Tratados. El Consejo Europeo reafirma el gran valor que atribuye la Unión Europea a su asociación estratégica con Marruecos y reitera la necesidad de cultivar y seguir reforzando relaciones estrechas en todos los ámbitos de la asociación Marruecos-UE.

Tras esta postura un tanto ambigua e indeterminada, y con la que el Consejo Europeo reitera la más absoluta inacción ante los flagrantes incumplimientos del DI que protagoniza su «socio estratégico» con relación al Sahara Occidental, los hechos que protagonizan algunos de los Estados miembros hablan por sí solos. Así, el Reino de Marruecos y la República Francesa han firmado el 28 de octubre de 2024 la «Declaración sobre la Asociación Reforzada», en la que entre otras cuestiones se reitera la posición francesa expresada por el presidente de Francia con ocasión del 25 aniversario del reinado de Mohammed VI, en la que se considera «que el presente y el futuro del Sahara Occidental se enmarcan en la soberanía marroquí. [...] Para Francia, la autonomía bajo soberanía marroquí es el marco en el que debe resolverse esta cuestión [...] Para Francia, es ahora la única base para lograr una solución política justa, duradera y negociada, conforme a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las NU»⁸⁵. Con ello, el único Estado de la UE que es miembro permanente del Consejo de Seguridad se alinea, con los matices que se quiera, con el reconocimiento de la soberanía marroquí sobre el Sahara Occidental que en su momento proclamó la Administración estadounidense durante el primer mandato de Trump, sin que fuera modificado por el Gobierno de Biden, y que muy probablemente volverá a reiterar o incluso reforzar durante su segundo mandato el nuevo presidente de Estados Unidos (González Vega, 2021: 17 y ss.). Por tanto, el Gobierno de Francia ha hecho caso omiso a las sentencias dictadas por el TJ, con las que se afirma que el Sahara Occidental es un territorio no autónomo, que no forma parte de Marruecos, y cuyo pueblo tiene el derecho a la libre determinación, mediante la celebración de un referéndum, con el que puede decidir tanto la independencia y la constitución de un nuevo Estado como la integración en un Estado ya existente.

Con anterioridad, en marzo de 2022, se hizo pública la carta enviada por el presidente del Gobierno de España al rey de Marruecos, en la que se

⁸⁵ Disponible en: <https://is.gd/pjovFC>. Esta posición de Francia ya fue manifestada en la carta enviada el 9 de julio de 2024 por el presidente de Francia al rey de Marruecos, que se hizo pública el 30 de julio, como se menciona en el citado informe del secretario general, S/2024/707, p. 2.

manifestó que España considera que la propuesta marroquí de autonomía presentada en 2007 es la base más seria, creíble y realista para la resolución de este diferendo relativo al Sahara Occidental, aunque en el marco de NU, y para encontrar una solución mutuamente aceptable, se supone que por las partes en la controversia, es decir, Marruecos y el Frente Polisario. Pero, más allá de esta declaración pública, de más que dudosa legalidad de conformidad con el DI en vigor (González Vega, 2022b; Jiménez Piernas, 2024; Valle Gálvez, 2022), los hechos demuestran que el Gobierno español apoya, por activa y por pasiva, la tesis anexionista que defiende la monarquía marroquí. Así lo evidencia, por ejemplo, que España haya intervenido como coadyuvante en los procedimientos ante el TJ para apoyar al Consejo y a la Comisión en su defensa de la legalidad de los acuerdos concluidos por la UE con Marruecos que pretendían ser de aplicación al Sahara Occidental y con los que las autoridades marroquíes *de facto* tratan de consolidar la anexión de este territorio como una provincia más; acuerdos declarados nulos por el TJ en sus sentencias de 2024 por contravenir el DI. O, por mencionar un ejemplo muy concreto, en el BOE de 2 de marzo de 2023 se publica una licitación para realizar una serie de obras en el «Colegio Español ‘La Paz’ en El Aaiún (Marruecos)» [sic].

En el momento de escribir estas líneas, en diciembre de 2024, faltan unos meses para llegar al cincuenta aniversario de la llamada «marcha verde», con la que Marruecos trató de enmascarar la ocupación armada del Sahara Occidental, en contravención de los principios estructurales del DI de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza y de autodeterminación de los pueblos. Han transcurrido casi cinco décadas durante las que Marruecos: ocupa ilegalmente este territorio no autónomo e impide que el pueblo saharauí ejerza su derecho a la libre determinación; explota de forma en absoluto sostenible sus recursos naturales (pesca, agricultura, fosfatos, energía fotovoltaica...) y vulnera de forma grave y masiva los derechos humanos de la población saharauí. Después de todo este prolongado período de vulneración de las normas del DI, ya debería ser hora de que tanto todas las instituciones de la UE como sus Estados miembros demostraran su efectivo compromiso con el respeto del DI y dejaran de mantener una postura omisiva o incluso de apoyo y colaboración con las autoridades marroquíes en sus intentos de anexionarse el Sahara Occidental en flagrante contravención del DI y, como ha reconocido el TJ en sus sentencias de 4 de octubre de 2024, también del DUE.

En definitiva, en estos tiempos de «deconstrucción» del DI (Mangas Martín, 2024: 23), con frecuentes violaciones graves de sus normas imperativas en el contexto de conflictos armados que se prolongan sin perspectivas de solución (Ucrania, Palestina, Siria...), la UE debería desarrollar su acción exterior exigiendo el cumplimiento del DI de forma coherente y activa en

todas las situaciones y ante todos los actores implicados. Si, como ha reiterado el TJ, el proceso de integración europea se caracteriza por ser una «comunidad de derecho»⁸⁶, lo debería ser también en toda su acción exterior, incluidas las relaciones internacionales que afecten al conflicto del Sahara Occidental. Así se preceptúa en el art. 3.5 TUE como uno de los objetivos que debe perseguir este proceso de integración europea, con el siguiente tenor literal: en sus relaciones con el resto del mundo, la UE contribuirá «al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Bibliografía

- Díez Peralta, E. (2017). El Sáhara Occidental: una piedra en el camino de la asociación privilegiada entre la Unión Europea y Marruecos. *La Ley Unión Europea*, 46, 1-32.
- Ferrer Lloret, J. (2002). *La aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos: Sáhara Occidental y Timor Oriental*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Ferrer Lloret, J. (2017). El conflicto del Sáhara Occidental ante los tribunales de la Unión Europea. *Revista General de Derecho Europeo*, 42, 15-64.
- Ferrer Lloret, J. (2022). Morocco, occupying power of Western Sahara: some notes about Spain's foreign legal policy, the role of the Spanish doctrine and the rule of law in international relations. *The Spanish Yearbook of International Law*, 26, 197-246.
- González Vega, J. A. (2018). La guerra de los mundos: realidad *vs.* formalismo jurídico o el poder de la interpretación «a propósito de la sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign United Kingdom, C-266/16». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 60, 515-561. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.60.02>.
- González Vega, J. A. (2021). El reconocimiento por Estados Unidos de la anexión marroquí del Sáhara Occidental en perspectiva: aspectos jurídicos y políticos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 41, 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/reei.41.07>.
- González Vega, J. A. (2022a). ¿Retorno a la historia? El Tribunal General de la Unión Europea ante el Acuerdo de Pesca Unión Europea-Marruecos de 2019. Consideraciones en torno a la Sentencia Tribunal General, Sala 9.ª, de 29 de

⁸⁶ Entre otras, en la STJ de 23 de abril de 1986, Los Verdes/Parlamento Europeo, C-294/83, EU:C:1986:166, apdo. 23, se afirma que «la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado».

- septiembre de 2021. *Frente Polisario C. Consejo de la Unión Europea*, asuntos acumulados T-344/2019 y T-356/19. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 38, 9-61. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/010.38.9-61>.
- González Vega, J. A. (2022b). ¡Triste España!: los aspectos formales y contextuales del cambio de posición español. *Revista Española de Derecho Internacional*, 74, 431-446. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.74.2.2022.2b.02>.
- González Vega, J. A. (2024). Tres sentencias y un destino (confuso): las decisiones del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2024 sobre el Sáhara Occidental. *La Ley Unión Europea*, 131, 1-25.
- Gosalbo Bono, R. (2016). El Frente Polisario, las normas del Derecho Internacional y el derecho de la Unión Europea. Apuntes en torno a la Sentencia del Tribunal General, de 10 de diciembre de 2015, T-512/12, Frente Polisario/Consejo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 53, 21-77. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.53.01>.
- Jiménez Piernas, C. (2024). Caesarist Practices in Foreign Policy: The Cases of Iraq and Western Sahara. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 399-418.
- Mangas Martín, A. (2024). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Ruiz Miguel, C. (2022). El derecho a la autodeterminación en serio: el Sáhara Occidental, piedra de toque de la Unión Europea como «Comunidad de Derecho» y como actor internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 38, 63-107. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/010.38.63-107>.
- Soroeta Licerias, J. (2018). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la legalidad de la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental o el dogma de la *inmaculada legalidad* de la acción exterior de la Unión Europea y sus consecuencias. *Revista General de Derecho Europeo*, 46, 61-114.
- Soroeta Licerias, J. (2022). El Tribunal General pone fin a la sinrazón del Consejo y la Comisión. Sentencias de 29 de septiembre de 2021: no habrá más acuerdos para explotar los recursos naturales del Sáhara Occidental sin el consentimiento del Frente Polisario. *Revista General de Derecho Europeo*, 56, 34-80.
- Soroeta Licerias, J. (2024). Las ocupaciones militares de Palestina y del Sáhara Occidental por Israel y Marruecos, dos ejemplos jurídicamente equiparables de violación grave del Derecho Internacional. *Peace and Security. Paix et Sécurité Internationales*, 12, 1-25. Disponible en: https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2024.i12.1402.
- Valle Gálvez, A. del (2022). Ceuta, Melilla, Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas. *Peace and Security. Paix et Sécurité Internationales*, 10, 1-43. Disponible en: https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2022.i10.1806.
- Wrange, P. (2015). *Occupation/annexion d'un territoire: respect du droit humanitaire international et des droits de l'homme et politique coherente de l'Union européenne dans ce domaine*. Brussels: Parlement Européen. Disponible en: <https://is.gd/f3XMEw>.