

La extensión territorial del Derecho de la Unión Europea por razones de sostenibilidad

The territorial extension of European Union Law for sustainability reasons

EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DIAZ

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Navarra*

Recibido: 12.12.2025 / Aceptado: 30.01.2026

DOI: 10.20318/cdt.2026.10278

Resumen: El presente artículo analiza cómo la Unión Europea ejerce una nueva modalidad de jurisdicción extraterritorial, de conformidad con los principios jurídicos del Derecho internacional que rigen la jurisdicción con el fin de proteger sus valores e intereses fundamentales. A pesar de las críticas del pasado, la práctica legislativa reciente demuestra la necesidad de extender territorialmente el ámbito de aplicación de algunas normas europeas por razones de sostenibilidad a bienes, servicios y conductas más allá de la Unión. La jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ampara la licitud de esta extensión, siempre y cuando que exista una previsión expresa en la norma; la extensión responda a la salvaguarda de un interés general; y se confirme una conexión territorial con la Unión.

Palabras clave: jurisdicción extraterritorial, extensión territorial, Unión Europea, mercado interior, sostenibilidad y autonomía del Derecho de la Unión.

Abstract: This article analyzes how the European Union exercises a new form of extraterritorial jurisdiction, in accordance with the legal principles of international law governing jurisdiction, in order to protect its fundamental values and interests. Despite past criticism, recent legislative practice demonstrates the need to extend the territorial scope of certain European rules for reasons of sustainability to goods, services, and conduct beyond the Union. The established case law of the Court of Justice of the European Union supports the legality of this extension provided that there is an express provision in the rule; the extension responds to the safeguarding of a general interest; and there is a territorial connection with the Union.

Keywords: extraterritorial jurisdiction, territorial extension, European Union, internal market, sustainability and autonomy of Union Law.

Sumario: I. Introducción. II. ¿Qué tipo de “jurisdicción extraterritorial” ejerce la Unión? III. La fuerza “creativa” de la regulación europea y los niveles de afectación a terceros. 1. Un nivel leve de afectación de las obligaciones europeas a terceros. 2. Un nivel considerable de afectación de las obligaciones europeas a terceros. IV. Fundamento de la extensión territorial: la protección de intereses generales y fundamentales de la Unión. 1. Por razones de sostenibilidad ambiental y social. 2. Por razones de autonomía del Derecho de la Unión y el efecto útil de sus normas. V. La jurisprudencia del TJUE sobre la extensión territorial del Derecho de la Unión: criterios clave. 1. Previsión expresa en la norma. 2. Salvaguarda de un interés general de la Unión. 3. Conexión territorial con la Unión VI. Tres reflexiones finales.

I. Introducción¹

1. Los Tratados de la Unión Europea establecen como objetivo promover la paz, los valores de la Unión y el bienestar de sus pueblos (art. 3.1 TUE). En sus relaciones exteriores la Unión busca igualmente la promoción de sus valores y contribuir (...), a la paz, al desarrollo sostenible del planeta (...) y la protección de los derechos humanos” (art. 3.5 TUE). Con el fin de “promover una buena gobernanza mundial, define y ejecuta políticas comunes y acciones (...)” (art. 21.2 h) TUE). La idea central de estas disposiciones del TUE es que la Unión *debe* actuar en sus políticas internas y en su acción exterior sin perder de vista sus objetivos. Y – en efecto – la práctica demuestra que la Unión proyecta su misión *ad extra* principalmente con la celebración de acuerdos comerciales globales en el contexto de su política de comercial común, pero también lógicamente con ocasión del ejercicio de sus competencias *ad intra* relativas al funcionamiento del mercado interior, incluida la defensa de la libre competencia (arts. 101 y 102 TFUE), la protección del medio ambiente (art. 191 TFUE), la salud pública (artículo 168, apartado 4, letra c), o la seguridad aérea (art. 114 TFUE). En los últimos años, la acción legislativa de la Unión en estas materias está impregnando silenciosa y progresivamente muchos aspectos de la vida económica fuera de Europa, habida cuenta de la extensión de las obligaciones europeas a personas, bienes o conductas más allá de sus fronteras, bajo el estandarte de la defensa de los valores e intereses de la Unión.

2. La fuerza expansiva de la legislación europea², sigue alimentado el debate académico sobre el alcance y la legitimidad de la aplicación extraterritorial del Derecho de la Unión³, así como las críticas al imperialismo europeo⁴ por el alcance global de su ordenamiento jurídico,⁵ y su cambio de actitud al ejercer jurisdicción extraterritorial, a pesar de su inicial reticencia⁶. Sin embargo, como consecuencia de la globalización de la economía, la Unión defiende el ejercicio extraterritorial de su jurisdicción para proteger sus intereses, en particular, los de carácter económico, cuya validez y legitimidad ya ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁷.

3. Pero en la actualidad, hay que tener en cuenta los nuevos retos ambientales y sociales a los que se enfrenta la comunidad internacional para garantizar la sostenibilidad⁸, entendida como la concreción

¹ El presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación titulado *Vacios normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030 y del principio de sostenibilidad. Especial relevancia para España* (PID2022.138333GB-100).

² R. DOVER, J. FROSINI, *The Extraterritorial Effects of Legislation and Policies in the EU and US*, Informe para la Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, mayo de 2012.

³ J. SCOTT, “The New Extraterritoriality”, *Common Market Law Review*, vol. 51, 2014, p. 1343.

⁴ J. ZIELONKA, “Europe as a Global Actor: Empire by Example?” *International Affairs*, vol. 84, 2008, pp. 471-484; L. A. KOGAN, *Exporting precaution: how Europe’s risk-free regulatory Agenda threatens American free Enterprise*, 2005, pp. 40-43 disponible en <https://www.wlf.org/2005/11/04/publishing/exporting-precaution-how-europes-risk-free-regulatory-agenda-threatens-american-free-enterprise/> Su introducción lleva por título: *Europe as the new global regulator*. En la p. 98 sostiene además que el objetivo de la Europa es establecer el principio de precaución no solo como un estándar regional, sino también como un estándar jurídico global absoluto.

⁵ Sobre el alcance de este debate doctrinal, *cfr.*, entre otros, N. C. RODRIGUES (Ed.), *Extraterritoriality of EU Economic Law: The Application of EU Economic Law Outside the Territory of the EU*. Cham, Switzerland, Springer, 2021, 385 pp. ISBN 978-3-030-82290-3; I. HADJIYIANNI, “How Far Can the Extraterritorial Reach of EU Law Go? A Step Further by the CJEU as a Transnational Actor.” *European Law Blog*, May, 2022, <https://doi.org/10.21428/9885764c.d11981b5>, en <https://www.europeanlawblog.eu/pub/how-far-can-the-extraterritorial-reach-of-eu-law-go-a-step-further-by-the-cjeu-as-a-transnational-actor/> *release/1*; A.O. SHAERMAN, Does the EU’s Taxonomy Regulation Really Apply to Third-country Issuers? Presenting the Case for a Narrower Interpretation - Update December, 2023, en <https://www.jdsupra.com/legalnews/does-the-eu-s-taxonomy-regulation-2902085/>; I. ISAILOVIC, “Introduction: critical legal approaches in EU law—reflections on new research directions”, *Transnational Legal Theory*, vol. 15, 2025, issue 4, pp 493-499; D. CARUSO, F.G. NICOLA, “Legal Scholarship and External Critique in EU Law”, en Tamara Perišin and Siniša Rodin (Eds.), *The Transformation or Reconstruction of Europe. The Critical Legal Studies Perspective on the Role of the Courts in the European Union*. Oxford: Hart Publishing, 2018, pp. 221-231; D. KUKOVEC, “Law and Periphery”, *European Law Journal*, vol. 21, 20215, pp. 406-428.

⁶ *Cfr.*, D. J. FEENEY, “The European Commission’s extraterritorial jurisdiction over corporate mergers”, *Georgia State University Law Review*, vol. 19, 2002-2003, pp. 425-491, en particular, p. 434.

⁷ *Cfr.*, asunto 48/69, *Imperial Chemical Industries Ltd.* Sentencia del Tribunal de Justicia, de 14 de julio de 1972, apartados 118-119 y 130-141.

⁸ Se ha escrito mucho sobre la sostenibilidad y su alcance en Derecho internacional, *cfr.*, entre otros, C. R. FERNÁNDEZ LIE-

del desarrollo sostenible y el deber de garantizar las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras⁹. Tras la aprobación de la Agenda 2030 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, la Comisión Europea, en su Comunicación de 22 de noviembre de 2016, titulada “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible: Acción europea para la sostenibilidad” vinculaba los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas al marco de actuación de la Unión, a fin de garantizar que todas las acciones e iniciativas europeas, tanto dentro como fuera de ella, incorporasen dichos objetivos. En el Pacto Verde Europeo (2019)¹⁰, la Unión asume los ODS de la comunidad internacional¹¹ y establece una nueva hoja de ruta que sitúa las consideraciones ambientales y de sostenibilidad en el centro del proceso de integración europea¹². El Pacto Verde es pieza clave para hacer frente a la urgencia climática y social. Propone una Unión “climáticamente neutra, ecológica, justa y social”, aunque se reconoce que difícilmente se hará realidad si los europeos actúan en solitario. Por el contrario, la Comisión estima que las nuevas políticas europeas exigen por razones de sostenibilidad un compromiso real y coherente entre todos los instrumentos regulatorios sectoriales y la oponibilidad de determinadas normas europeas frente a terceros, fuera del espacio aduanero de la Unión, si fuere necesario.

4. En este contexto, el presente artículo tiene por objeto analizar cómo la Unión Europea extiende territorialmente el ámbito de aplicación de sus normas. Para ello se analiza, en primer lugar, y desde la perspectiva del Derecho internacional público, qué tipo de “jurisdicción extraterritorial” ejercer la Unión y el porqué de la sugerente denominación “expansión territorial del ámbito de aplicación del Derecho de la UE”, propuesta en la doctrina. En segundo lugar, se identifican los principales instrumentos jurídicos europeos recientes que expanden territorialmente su ámbito de aplicación y se clasifican en dos categorías en función del nivel de afectación del Derecho europeo frente a terceros. En tercer lugar, se analizan las razones de sostenibilidad que impregnan el funcionamiento del mercado europeo, que, junto con la salvaguarda de los rasgos propios y característicos del Derecho de la Unión, constituyen intereses generales de la Unión, que justifican la extensión de las obligaciones europeas frente a terceros. En cuarto lugar, analizamos los requisitos jurídicos establecidos en la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para la extensión territorial del Derecho de la Unión. Para concluir, se ofrecen tres reflexiones finales sobre las cuestiones analizadas.

II. ¿Qué tipo de “jurisdicción extraterritorial” ejerce la UE?

5. De forma escueta, el art. 5.1 del TUE regula las competencias (poder *ratione materiae*) de la UE sobre la base del principio de atribución y la cesión de poderes soberanos. La UE tiene capacidad

SA, *El principio de sostenibilidad en el Derecho Internacional*, Editorial Dykinson, Madrid, 2025; C. R. FERNÁNDEZ LIESA, E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, Y D. OLIVA MARTÍNEZ, *El Derecho internacional, los ODS y la Comunidad internacional*, Dykinson, 2022; C. R. FERNÁNDEZ LIESA, E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, (dirs), *Nuevas dimensiones del Desarrollo sostenible y derechos económicos, sociales y culturales*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor 2021.

⁹ Definición recogida en el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo *Nuestro futuro común*, presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas el 4 de agosto de 1987, documento A/42/427 (el informe se recoge en el anexo).

¹⁰ La Comisión, en su Comunicación de 11 de diciembre de 2019 sobre el Pacto Verde Europeo, Pacto Verde Europeo, estableció una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Cfr. COM/2019/640 fin, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo

¹¹ Cfr., Comunicación de la Comisión, COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019 sobre el Pacto Verde Europeo donde se establece que todas las acciones y políticas de la Unión deben converger para contribuir al éxito de la UE en su transición justa hacia un futuro sostenible. También se establece que la sostenibilidad debe integrarse aún más en el marco de gobernanza empresarial. El marco para la acción de la Unión en el ámbito del medio ambiente y de clima establecido en la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo. En https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75cd71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

¹² V. KARAGEORGOU, “The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal”, *Common Market Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2023, p. 176.

para actuar – definir y aplicar derecho o reglar conductas – solo en el contexto de las competencias atribuidas por los Estados, tal y como están definidas en los Tratados y para lograr los objetivos que éstos determinan. Para ejercer estas competencias, las instituciones adoptan diferentes instrumentos jurídicos vinculantes para sus Estados miembros. Procede recordar que, como se desprende del artículo 3.5 TUE, la Unión contribuye al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional. Por consiguiente, cuando adopta un acto, en el ejercicio de sus competencias, está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho consuetudinario internacional que vincula a las instituciones de la Unión¹³. Además, cada vez es más frecuente que los instrumentos jurídicos de la UE afecten a personas, bienes o servicios más allá de su jurisdicción debido a una serie de factores, como por ejemplo: a) el aumento del movimiento de personas fuera de las fronteras nacionales; b) el creciente número de empresas multinacionales; c) la mundialización de la economía; d) el aumento de las actividades delictivas transnacionales, en particular el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero, el fraude financiero y el terrorismo internacional; e) el aumento de la migración ilegal; o f) el uso cada vez mayor de Internet a través de las fronteras nacionales para fines lícitos e ilícitos, tales como los contratos electrónicos, el comercio electrónico y la delincuencia en el espacio cibernético.

6. Desde el prisma del Derecho internacional¹⁴, la licitud del ejercicio de la jurisdicción, incluida la jurisdicción extraterritorial, es determinada por el Derecho internacional. Desde el asunto *Lotus* (1927), se entiende que el ordenamiento jurídico internacional no prohíbe a un Estado ejercer su jurisdicción en su propio territorio respecto de cualquier caso que se refiera a actos que han tenido lugar en el extranjero y sobre los que no se pueda invocar alguna norma de derecho internacional que lo permita. El ejercicio de la jurisdicción extraterritorial solo se permite en circunstancias excepcionales, ya que los Estados gozan de plena soberanía dentro de sus territorios y cualquier ejercicio de jurisdicción en el territorio de otro Estado conlleva el riesgo de infringir la soberanía y el principio de no intervención¹⁵. A pesar de aquel pronunciamiento del Tribunal Permanente de Justicia Internacional en la práctica se han reconocido ciertos límites y condiciones que justifican la jurisdicción extraterritorial de un Estado sobre la base de alguno de los siguientes principios: a) el principio de la territorialidad “objetiva”, b) la “doctrina de los efectos”, c) el principio protector, d) el principio de la nacionalidad y e) el principio de la personalidad pasiva. Para la Comisión de Derecho Internacional¹⁶, el elemento común subyacente a estos principios es el interés válido de un Estado para ejercer su jurisdicción extraterritorial en un caso determinado sobre la base de que exista una *relación suficiente* con las personas, los bienes o los actos de que se trate. Ahora bien, la existencia de una “conexión suficiente” debe aplicarse con suma cautela, ya que los citados principios difieren considerablemente en el grado en que ofrecen una base legítima para el ejercicio de la jurisdicción¹⁷. En todo caso, para que sea válido el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial, según el Derecho internacional, la jurisdicción deberá fundamentarse en al menos uno de los principios mencionados. Pero no existe obstáculo alguno para que – según las circunstancias – la validez de la jurisdicción extraterritorial resulte de la aplicación conjunta o complementaria de más de uno de estos principios¹⁸.

7. La “doctrina de los efectos” justifica el ejercicio de la jurisdicción por un Estado, cuando la conducta realizada en el extranjero tenga efectos considerables en el territorio de ese Estado. Ahora

¹³ Asunto C-366/10 *Air Transport Association of America* (ATAA), de 21 de diciembre de 2011. EU:C:2011:864, apartado 101 y jurisprudencia citada, como las sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation, C-286/90, Rec. p. I-6019, apartados 9 y 10, y de 16 de junio de 1998, Racke, C-162/96, Rec. p. I-3655, apartados 45 y 46.

¹⁴ F.A. MANN, “The doctrine of jurisdiction in international law”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1964-I, vol. 111, pp. 1-162.

¹⁵ P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “La soberanía poliédrica”, en *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Pérez Vera, E., Rodríguez Carrión, A., Universidad de Málaga, 2005, pp. 609-611.

¹⁶ Cfr. CDI, Informe de la Comisión de Derecho Internacional dirigido a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 58.º período de sesiones, anexo V, *La jurisdicción extraterritorial*, 2006, punto 8.

¹⁷ M.T. KAMMINGA, “Extraterritoriality”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, September 2020, en <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1040?prd=MPIL>

¹⁸ CDI, *op. cit.*, punto 44.

bien, puesto que las competencias de la Unión deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional, la Unión podría invocar *mutatis mutandis*, legítimamente la doctrina de los efectos para exigir a terceros no europeos el cumplimiento de algunas de sus normas internas, si existe una conexión suficiente con la Unión y una razón imperiosa de necesidad. Se podría afirmar la jurisdicción extraterritorial de la acción legislativa europea si la conducta realizada fuera de la UE tiene un efecto considerable en su mercado interior incluido el derecho a la competencia. Así lo reconoció el Tribunal de Justicia en el caso *Intel Corporation In.*, al afirmar que “el criterio de los efectos persigue englobar conductas no adoptadas, ciertamente, en el territorio de la Unión, pero cuyos efectos contrarios a la competencia pueden hacerse sentir en el mercado de la Unión”¹⁹ y, que por lo tanto, “el criterio de los efectos permite justificar con arreglo al Derecho internacional público la aplicación del Derecho de la competencia de la Unión, cuando sea previsible que el comportamiento de que se trate produzca un efecto inmediato y sustancial en la Unión”²⁰. Si bien este principio, aunque está íntimamente relacionado con el principio de la territorialidad objetiva, no requiere que un elemento de la conducta tenga lugar en el territorio del sujeto regulador. En consecuencia, la normativa europea podría prever un efecto extraterritorial al permitir su aplicación frente a personas que, por ejemplo, conspiran para introducir drogas letales en el mercado (negro) europeo, aunque no hayan realizado ningún acto concreto en el territorio de la Unión²¹.

8. Desde esta perspectiva, se acepta el criterio de los efectos o conexión sustancial o efectiva como base jurídica suficiente para justificar la jurisdicción de la UE en el ámbito del derecho de la competencia y en casos de empresas con filiales complejas y con sede en el extranjero²². Así lo confirmó el TJUE en el citado caso *Intel Corporation*, al señalar que el actual art. 101 del TFUE lo prevé expresamente y que “el hecho de que una empresa que participe en un acuerdo esté situada en un Estado tercero no impide que se aplique esta disposición, desde el momento en que tal acuerdo produzca sus efectos en el territorio del mercado interior”²³.

9. Otra cuestión importante que se deriva de la admisión de los principios aplicables al ejercicio de la jurisdicción extraterritorial es que la doctrina distingue entre la aplicación extraterritorial “pura” y las diferentes nuevas modalidades de aplicación extraterritorial de las normas más allá de jurisdicción ordinaria, la estrictamente territorial, en función de cientos grados de conexión²⁴. Una medida se considerará extraterritorial, según la interpretación tradicional, cuando imponga obligaciones a personas que no disfrutan de una conexión territorial relevante con el Estado regulador. Este efecto extraterritorial puro solo se admite en determinados ámbitos del Derecho, en particular, para aquellas medidas destinadas a proteger obligaciones *erga omnes*, como son la protección de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el control de las armas de destrucción masiva. En estos casos, los Estados no suelen oponerse al ejercicio de jurisdicción extraterritorial²⁵. Sin embargo, frente a esta visión clásica de la competencia exclusiva del Estado respecto de su territorio y de su jurisdicción, tal y como la sostuvo el

¹⁹ Asunto C-413/14 P. *Intel Corp. contra Comisión Europea*, 2017, EU:C:2017:632, de 6 de septiembre de 2017, apartado 45.

²⁰ *Ibid.*, apartado 49. Reconocido igualmente en otros asuntos, como, por ejemplo, en asunto C-377/20, *Servizio Elettrico Nazionale* y otros, 2022, EU:C:2022:379, de 12 de mayo de 2022; asunto C-630/20, EU:C: 2023:33, de 19 de enero de 2023; asunto T-286/09 RENV, *Intel Copr. contra Comisión*, 2022, EU:T:2022:19, de 26 de enero de 2022.

²¹ Cfr., H.L. BUXBAUM, “Extraterritoriality in Comparative Context: Defining the Scope of State Law in a Global Era”, en H. Buxbaum (ed), *Extraterritoriality in Comparative Perspective*, Brill, 2025.

²² F.A. MANN, “The Doctrine of Jurisdiction in International Law”, *Recueil des Cours*, Vol. 111, 1964, pp. 149-150; I. BRONWIE, *Principles of Public International Law*, 7th ed. Oxford University Press, 2008, pp. 3010-311.

²³ Asunto C-413/14, P, *Intel Corp. contra Comisión Europea*, 2017, EU:C:2017:632, de 6 de septiembre de 2017, apartado 43 y la jurisprudencia allí citada, sentencia de 25 de noviembre de 1971, *Béguelin Import*, 22/71, EU:C:1971:113, apartado 11.

²⁴ Cfr., entre otros, Harvard Law Review Association, “Developments in the Law: Extraterritoriality”, *Harvard law Review*, vol. 124, 2011, issue 5, pp. 1226-1304; M.T. KAMMINGA, “Extraterritoriality”, *Max Planck Encyclopedias of International Law*, op. cit.; P.D. SZIGETI, “In the Middle of Nowhere: The Futile Quest to Distinguish Territoriality from Extraterritoriality”, en D. S. Margolies, U. Özsü, M. Pal, N. Tzouvala, *The Extraterritoriality of Law: History, Theory, Politics*, Milton Park: Routledge 2019, pp. 30-49.

²⁵ A. BIANCHI, “Comment to Harold G. Maier, Jurisdictional Rules in Customary International Law”, en *Extraterritorial Jurisdiction: Law and Practice*, Karl M. Messeen (ed), 1996, p. 88.

árbitro Max Huber en el caso *Isla de Palmas* (1928), las profesoras Anu Brandford y Joanne Scott esgrimen argumentos interesantes sobre nuevas modalidades de jurisdicción extraterritorial, sin cuestionarse la utilidad práctica de aquellos principios del Derecho internacional, pero argumentadas desde ópticas distintas y complementarias entre sí.

10. En 2012, la profesora de Derecho en Columbia (Estados Unidos), Anu Bradford, acuñó el término “efecto Bruselas” para referirse precisamente a la tendencia de la Unión de actuar más allá de su jurisdicción y crear un marco regulador común sobre la base de la europeización de muchos aspectos importantes del comercio mundial²⁶. Este “efecto Bruselas” permitiría a la Unión ejercer una influencia persuasiva global gracias a su habilidad para regular unilateralmente el mercado mundial y sin necesidad de coacción conseguir que terceros Estados e incluso empresas multinacionales no europeas asuman voluntariamente normas de la UE para regir sus operaciones globales. En su opinión, el éxito de su influencia radica en el arte de la Unión de condicionar el acceso a su mercado interior – de los más grande del mundo, al menos en aquel entonces – al cumplimiento de sus estándares. De ahí, la advertencia a terceros interesados en participar en el comercio europeo de que deberían atenerse a las reglas propias de nuestro mercado interior.

11. Bradford distingue el efecto Bruselas *de jure* y el *de facto*. El efecto *de iure* se produce cuando los estándares regulatorios de la Unión son adoptados por terceros Estados en sus normas nacionales, por lo que sus operadores jurídicos – sobre todas las empresas – quedan vinculados a dichos estándares, pero bajo la jurisdicción estatal. Como ejemplo de efecto Bruselas *de iure* cabe recordar que Brasil y Taiwán han modificado sus normas nacionales para hacerse compatible con el art. 7 del Reglamento CE 178/2002 por el que se establecían los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria en la UE y se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria²⁷. Igualmente, China, Japón, Malasia, Serbia, Corea del Sur, Suiza y Turquía incorporaron en sus respectivas legislaciones nacionales las obligaciones sustantivas del Reglamento UE 1907/2006, sobre el Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de sustancias y mezclas químicas²⁸. En cambio, en otros casos, las empresas no europeas que actúan a nivel global adaptan sus productos o servicios de forma voluntaria a la legislación que establezca los estándares más estrictos, que – en muchos casos – serán los europeos con el fin de poder seguir operando en el mercado europeo. Este efecto Bruselas *de facto* se observa, por ejemplo, en algunas empresas como la estadounidense Mattel, cuando declaró que sus productos estaban libres de PVC, tal y como regula el art. 6 del citado Reglamento 1907/2006, sobre el Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de sustancias y mezclas químicas²⁹, que exige el previo registro de las sustancias y componentes de los productos químicos que se comercializan en la Unión. Igualmente, la farmacéutica suiza Hoffman-La Roche ha ido modificando la composición de algunos de sus productos para poder entrar en los registros exigidos por el citado Reglamento 1907/ 2006³⁰.

12. Bradford esgrime como fundamento último de este “efecto Bruselas” argumentos de carácter práctico, de conveniencia y de armonización política, donde se entrelazan tanto las ventajas del unilateralismo, como las razones favorables al mantenimiento del multilateralismo económico. En cambio, presta menor atención a los principios jurídicos que fundamenten y regulan la jurisdicción extraterritorial, según el Derecho internacional. Esta perspectiva refleja – a mi juicio – el pragmatismo más

²⁶ A. BRADFORD, “The Brussels Effect”, *Northwestern University Law Review*, vol. 17, 1, 2012, pp. 1-68.

²⁷ A. BRADFORD, *The Brussels Effect. How the European Union rules the world*, Oxford University Press, 2020, p. 189.

²⁸ *Ibid.*, p. 199.

²⁹ En efecto, el Reglamento CE nº 1907/ 2006, sobre el Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de sustancias y mezclas químicas, en vigor desde el 2007 y que tiene implicaciones extraterritoriales ya que establece que “todo fabricante, importador o, en su caso, usuario intermedio (art. 4) deberá cumplir con las obligaciones del reglamento en materia de autorización y registro de sus productos con el fin de introducirlos en el mercado europeo. Cfr. otras normas complementarias, por ejemplo, el Reglamento UE 2023/ 923 que restringe el uso y la comercialización de plomo y sus compuestos en artículos de PVC, aunque permite su reciclaje; el Reglamento UE 2025/351 que endurece las reglas de seguridad para los plásticos en contacto con alimentos, con nuevas exigencias en pruebas, etiquetado y documentación.

³⁰ A. BRADFORD, *The Brussels Effect. How the European Union...op.cit.*, p. 197.

norteamericano que europeo ante el estudio de problemas jurídicos complejos³¹, como es el caso de la jurisdicción extraterritorial, que sin duda hay que asentarla en la dimensión internacional del término.

13. La profesora británica Joanne Scott define una nueva modalidad de jurisdicción extraterritorial como “la aplicación de una medida motivada por algo distinto a una conexión territorial con el Estado regulador”. Presenta una nueva perspectiva sobre el principio de los efectos y su incidencia a la jurisdicción extraterritorial que le permite acuñar el término “extensión territorial del ámbito de aplicación del Derecho de la UE”. Para Scott, esta extensión territorial exige la existencia de una “conexión territorial relevante” o un “desencadenante territorial” de la actividad extranjera con la Unión³². Según su taxonomía, una medida se considerará extraterritorial, cuando imponga obligaciones a personas que no disfrutaran de una conexión territorial relevante con el Estado regulador. En cambio, se considerará que una medida da lugar a una extensión territorial de su ámbito de aplicación, cuando su aplicación dependa de la existencia de una conexión territorial relevante, y siempre y cuando la determinación regulatoria relevante esté configurada como una cuestión de derecho por conducta o circunstancias en el extranjero³³. Desde esta perspectiva, el legislador europeo estaría obligado por su propia norma a tener en cuenta la conducta o las circunstancias en el extranjero. Así la UE podría regular actividades que no se centran exclusivamente en su territorio y configurar el enfoque y el contenido del derecho de terceros países, aunque esta práctica resulte controvertida para algunos³⁴.

14. La extensión territorial de las normas europeas debe realizarse, no obstante, de forma cautelosa bajo determinados requisitos y sin infringir los derechos soberanos de los Estados. Scott afirma que esta extensión territorial no es un atajo normativo,³⁵ no pretende un acceso directo a la jurisdicción doméstica de terceros para conseguir efectos jurídicos fuera del territorio de la Unión³⁶, sino que es una forma más de defender sus intereses generales. De hecho, el TJUE reconoció en 2011, que el derecho de la competencia extiende su vinculación a terceros, cuando desestimó una impugnación presentada por empresas de aviación estadounidenses contra el amplio alcance de la Directiva 2008/101/CE, relativa a la inclusión de las actividades de aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modificada en 2017³⁷. Con acierto, ya había señalado el profesor Calvo Caravaca que la legislación comunitaria se puede emplear frente a toda conducta que distorsione la competencia existente en el mercado común. “Esto quiere decir que rigen –prohibiendo, sancionando o, eventualmente, autorizando– aquellos comportamientos que repercuten sobre la oferta o la demanda de los bienes que se producen o se distribuyen y de los servicios que se prestan en el mercado común, cualquiera sea el lugar donde se haya planeado el ilícito concurrencial”³⁸. En cambio, cuando se le planteó si la obligación de eliminar los enlaces web (“derecho al olvido”) debía aplicarse en todo el mundo o limitarse a la Unión – asunto C-507/17 – el alto tribunal no admitió un alcance extraterritorial pleno de las directivas entonces pertinentes y, en consecuencia, estimó que los motores de búsqueda fuera de la UE no estaban obligados a realizar la desreferenciación de la norma europea. El TJUE secundó en este caso al Abogado

³¹ Lo mismo ocurrió hace ya un tiempo ante la cuestionada subjetividad internacional de las empresas. Cfr., J. E. ALVAEZ, “Are Corporations Subjects of International Law?” *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 9, 2011, pp. 1-35; R. MC-CORQUADALE, “The Individual and the International Legal System”, en *International Law*, Malcon Evans, 2006, p. 307-332.; E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “Los actores no estatales internacionales a la luz del Derecho internacional: el caso de las empresas transnacionales”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, octubre 2019, vol. 11 n.º 2 pp. 194-229.

³² J. SCOTT, “Extraterritoriality and territorial extension in EU Law”, *American Journal of Comparative Law*, n.º1, 2014, pp. 87-126.

³³ *Ibid.*, pp. 89-90.

³⁴ *Ibid.*, p. 95.

³⁵ M. CREMONA y J. SCOTT, *The global reach of EU law», EU law beyond EU borders: the extraterritorial reach of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 38

³⁶ *Ibid.*, p. 41.

³⁷ Asunto C-366/10, *Asociación de Transporte Aéreo de América contra Secretario de Estado de Energía y Cambio Climático* [2011] ECR I-13755.

³⁸ Cfr., A. L. CALVO CARAVACA, P. BLANCO-MORALES LIMONES, “Derecho Antitrust Europeo”, TOMO I “Parte General la Competencia”. 1ª Edición. Majadahonda Madrid: Colex, 2009, p. 219.

General, basándose en el argumento de que el derecho de la UE no contempla instrumentos de cooperación que extiendan ese derecho fuera de su territorio³⁹.

III. La fuerza “creativa” de la legislación europea y los niveles de afectación a terceros

15. La fuerza de la legislación europea reside en su capacidad para establecer un marco jurídico único y vinculante para sus veintisiete Estados miembros y la creación de un mercado interior unificado y consolidado, a pesar de sus diferentes economías y sistemas jurídicos. El atractivo del mercado europeo hace que la Unión sea una potencia influyente, que de forma progresiva y silenciosamente ha ido extendiendo su ámbito de aplicación para controlar las conductas extranjeras que afectan a su mercado, pero también al medio ambiente, a la política de transportes, salud, la seguridad alimentaria, etc.⁴⁰.

16. La afectación de las normas europeas a terceros no significa que en todos los casos los terceros asuman el mismo grado de obligaciones materiales que los europeos. Al contrario, este método o herramienta utilizado por el legislador de la Unión para extender el ámbito de aplicación de una norma sobre actividades que ocurren fuera de sus fronteras, siempre que exista una conexión territorial relevante con la Unión, permite a la Unión condicionar la afectación al tercero, según proceda en cada caso concreto por razón de la materia. En un intento de clasificación de las normas europeas en función de su eficaz oponibilidad frente a terceros o productos originarios de terceros países fuera del espacio aduanero de la Unión, podemos identificar – a grandes rasgos – dos categorías de normas con un nivel divergente de afectación – leve o considerable – ya que difieren significativamente en el grado de obligaciones que exigen al tercero.

1. Un nivel leve de afectación de las obligaciones europeas a terceros

17. La primera categoría de normas europeas que afectan a terceros, pero con un nivel leve de afectación abarcaría todas aquellas normas de la UE que prohíben la introducción o comercialización en el mercado europeo de productos extranjeros por incompatibilidad con el cumplimiento del Derecho internacional, del Derecho internacional de los derechos humanos o la protección del medio ambiente.

18. La Unión prohíbe la comercialización de productos extranjeros que provengan de actos ilícitos internacionales como, por ejemplo, los productos derivados de la deforestación o de la tala ilegal, minerales extraídos de zonas de conflicto armado que financian a grupos rebeldes, o productos realizados por trabajo forzado. En otros casos, la UE justifica la prohibición de productos extranjeros, si no cumplan los estándares ambientales europeos, como es el caso, por ejemplo, de la regulación de pilas y baterías o el mecanismo de ajuste en frontera para proteger el clima. En todos estos casos, la afectación de terceros se califica como leve porque, si bien las normas europeas impactan directamente en el producto extranjero, incluso con la prohibición de su comercialización en la Unión, las obligaciones jurídicas específicas de cada una de estas normas vinculan directamente solo al operador europeo que introduce en el mercado interior el producto prohibido. Así se recoge expresamente, por ejemplo, en el art. 7 del Reglamento UE 2023/1115, sobre la deforestación que contempla que “en caso de que una persona física o jurídica establecida fuera de la Unión introduzca en el mercado productos pertinentes (los prohibidos), la primera persona física o jurídica establecida en la Unión que los comercialice tendrá la consideración de operador en el sentido del presente Reglamento”, y, por tanto, el primer obligado en cumplir las obligaciones materiales de esta norma.

³⁹ Asunto C-507/17 *Alcance territorial del derecho a la desreferenciación* de 24 de septiembre de 2019 ECLI:EU:C:2019:772.

⁴⁰ En materia de salud, *cfr.*, el Reglamento UE 536/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano exige que se cumplan con los principios éticos en salud si se hacen ensayos clínicos fuera de la UE, si sus resultados se van a “reintegrar” en la Unión.

19. El Reglamento UE 2023/ 1115, sobre relativo a materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal regula las condiciones de comercialización en el mercado europeo y a la exportación de dichas materias⁴¹. Sus razones no son solo comerciales, sino, que también pretende contribuir a frenar al cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la deforestación que afectan a las condiciones de vida sostenibles en la Tierra⁴². Estas razones de sostenibilidad ambiental y social llevan a la UE a promover y aplicar políticas ambiciosas en materia de medio ambiente, de conformidad con el art. 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

20. Este Reglamento afecta a la comercialización en la UE de determinadas materias – las denominadas “materias primas pertinentes” – recogidas expresamente en el anexo I (por ejemplo, ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja o la madera). Su art. 3 prohíbe la comercialización en el mercado europeo de estas materias y productos pertinentes, si no cumplen tres condiciones concretas: 1.) que estén libres de deforestación; 2.) que hayan sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción, (según los acuerdos específicos) y 3.) que estén amparados por una declaración de diligencia debida. Por ello, todo operador europeo antes de introducir un producto pertinente en el mercado de la UE (art. 4) deber presentar una declaración de debida diligencia, cuyo contenido específico se detalla en el art. 8 del Reglamento que hace referencia a las tres condiciones del art.3. El obligado en cumplir la declaración de debida diligencia es el operador jurídico europeo, al importar e introducir producto extranjero en el mercado de la UE. Pero el extranjero no podrá exportar sus productos, si existe riesgo de que contradigan los criterios europeos y si provienen de la tala ilegal extranjera o de sus derivadores (art. 10). Las autoridades nacionales competentes (art. 17), podrán suspender la introducción en el mercado o comercialización de dichos productos si incumplen las condiciones del Reglamento. La extensión territorial del ámbito de aplicación de este Reglamento afecta directamente a productos extranjeros y sus respectivos Estados, ya que en su art. 29, se establece un sistema de clasificación de los países productores en función del riesgo – alto, bajo o estándar – de que sus productos no cumplan lo dispuesto en el artículo 3, letra a) del Reglamento. Es la Comisión quien elabora y actualiza la lista con sus respectivos niveles de riesgo.

21. El Reglamento UE 2017 / 821, sobre minerales en conflicto⁴³ exige a los importadores de estaño, tantalio, tungsteno y oro de la UE que garanticen que sus importaciones provienen de fuentes responsables, que no financian conflictos armados ni extraen las materias primas con trabajo forzoso (art. 1). Según el considerando 7 del Reglamento, para la Unión es necesario este control del comercio de minerales procedentes de zonas de conflicto, como un elemento de su política comercial, al amparo del art. 207 TFUE, pero también constituye en el contexto de su acción exterior un medio para eliminar la financiación de los grupos armados y la lucha contra la corrupción local. Pero son los importadores de la Unión de minerales o metales que contengan o estén compuestos de estaño, tantalio, wolframio u oro, según las especificaciones del anexo I (art. 1.2), quienes asumen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro (art. 5), y siempre y cuando se trate de un volumen mínimo anual determinado en el citado anexo. Además, los operadores europeos quedan sometidos a auditorías externas (art. 6); deben informar de sus resultados (art. 7); y quedan sometidos a los controles y eventuales sanciones de las autoridades nacionales competentes (art. 11).

⁴¹ Reglamento UE 2023/1115, del Parlamento Europea y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento UE n° 995/2020, DOUE 9.6.2023, L-2023-080809. Su art. 2 deforestación como “la conversión de bosques para destinarlos a un uso agrario”, entendiendo por tal el uso del suelo con fines agrarios, incluido el destinado a plantaciones agrícolas y zonas en barbecho y a la ganadería.

⁴² Sobre este Reglamento, *cfr.*, A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, “Aspectos destacados del Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y de la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal”, en *Tendencias en vino y agroalimentación en el siglo XXI*, Elena González y Ángel Sánchez Hernández (coord.), 2025, Universidad de La Rioja, pp. 33-51.

⁴³ Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2017 por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo. DOUE 19.5.2017 L130/1

22. El Reglamento UE 2024/3015, sobre la prohibición de importación de productos realizados por trabajos forzados⁴⁴, prohíbe a los operadores económicos europeos *introducir y comercializar* en el mercado de la Unión o exportar desde dicho mercado productos realizados con trabajo forzoso, con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior y contribuir, al mismo tiempo, a la lucha contra el trabajo forzoso (art. 1), por razones de justicia social y de conformidad con los intereses de la comunidad internacional⁴⁵. La Unión prohíbe a todo operador jurídico – importador y exportador – la comercialización en el mercado interior de productos realizados por trabajos forzados (art. 3). Se aplica también a productos en venta en línea (art. 4), que se considerarán comercializados en la UE, si la oferta se dirige a usuarios finales en la Unión y si, por tanto, el operador económico correspondiente dirige sus actividades, por cualquier medio, a un Estado miembro. El Reglamento impone a las autoridades nacionales la obligación de adoptar un sistema efectivo de información y una red de apoyo y colaboración ante productos que presenten riesgo de trabajo forzoso. Será, no obstante, la Comisión quien actúe como autoridad competente, cuando el presunto trabajo forzoso se realice fuera del territorio de la Unión (art. 15). Se podrá solicitar a los operadores económicos y a otros proveedores de productos, información sobre las medidas adoptadas para detectar, prevenir, mitigar, poner fin al riesgo de que exista trabajo forzoso, o proporcionar una reparación en caso de riesgo de trabajo forzoso, en sus operaciones y cadenas de suministro con respecto a los productos sometidos a evaluación (art. 17). Es decir, según los casos, la obligación de diligencia debida no siempre recae sobre el operador europeo, sino también en ocasiones sobre el extranjero. Por ello, el art. 19 del Reglamento permite inspecciones sobre el terreno, si bien de forma respetuosa con la soberanía estatal de los terceros. Su párrafo 2 contempla que, cuando el riesgo de trabajo forzoso se localice fuera del territorio de la Unión, la Comisión será la autoridad competente para llevar a cabo todos los controles e inspecciones que sean necesarios, siempre que los operadores económicos afectados den su consentimiento y que el Gobierno del tercer país en el que vayan a tener lugar las inspecciones haya sido notificado oficialmente y no formule objeciones. Además, de la posible sanción por infracción (art. 3), cabe incluso la retirada o eliminación del producto del mercado europeo, según el art. 23.1 b) y c) del Reglamento.

23. El Reglamento UE 2023/1542, sobre pilas, baterías y sus residuos⁴⁶, endurece sus normas de producción y reciclaje de baterías para impulsar la economía circular y reducir la dependencia de materias primas críticas. Se aplica a todas las categorías de pilas y baterías introducidas en el mercado o puestas en servicio en la Unión, con independencia de que se hayan producido o importando en la Unión. La Unión debe garantizar que las pilas y baterías procedentes de terceros países que entren en el mercado de la Unión (considerando 71) cumplan con el presente Reglamento y otras normas aplicables de la Unión, independientemente de si se importan como tales o de si se incorporan en un producto. Por ello, el Reglamento establece que los operadores económicos (según la amplia definición del art. 3, punto 22) deben responder del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento, con arreglo a su función respectiva en la cadena de suministro. Toda persona física o jurídica (europeo o no) que introduzca en el mercado europeo productos que lleven incorporadas pilas o baterías deben cumplir (art. 5.): a) los requisitos de sostenibilidad y seguridad establecidos en los artículos 6 al 10 y 12 del Reglamento; y b) los requisitos de etiquetado e información establecidos en el capítulo II. Igualmente, se aplicarán los procesos de marcado CE y de verificación para garantizar que las pilas y baterías que se introducen en la UE – provenientes de fabricantes no europeos – cumplen con sus estándares de sostenibilidad y

⁴⁴ Reglamento (UE) 2024/3015 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2024 por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso y se modifica la Directiva (UE) 2019/1937. DOUE-L-2024-81833

⁴⁵ Para un mayor análisis del trabajo forzoso en la Unión, *cfr.*, entre otros, L. CARRILLO POZO, “La lucha contra el trabajo forzoso en la UE”, *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos*, n.º 3, julio 2024, pp. 87-121; C. MARTÍNEZ SAN MILLÁN, “European Union’s governance through trade: Considerations on the Proposal for a Regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market”, *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 27, 2023, pp. 163-190.

⁴⁶ Reglamento (UE) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2023 relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE, DOUE 28.7.2023, L191/1

seguridad. Su capítulo VII establece un sistema complejo de diligencia debida, en el que la Comisión adquiere competencias para completar (art. 48) “las medidas de apoyo de los Estados miembros, a partir de acciones existentes de la Unión para fomentar la diligencia debida del operador jurídico en la Unión y en terceros países, y podrá concebir nuevas medidas para ayudar a los operadores económicos a cumplir sus obligaciones con arreglo al presente Reglamento”.

24. El Reglamento UE 2023/ 956, por el que se establece un Mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC)⁴⁷, forma parte del conjunto de medidas legislativas conocido como “Objetivo 55”. Este instrumento refuerza la acción por el clima y persigue la reducción interna de las emisiones netas de gases de efecto invernadero. Complementa, además, el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión establecido en virtud de la Directiva 2003/87/CE.

25. En el considerando 14 del Reglamento, la UE reconoce que, si bien el objetivo central del MAFC es prevenir el riesgo de fuga de carbono, el Reglamento pretende incitar también a los productores de terceros países – como objetivo indirecto o secundario – a utilizar tecnologías que sean más eficientes en reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de modo que se generen menos emisiones en el planeta. Para prevenir la fuga de carbono, el Reglamento impone que los productos importados estén sujetos a un régimen regulador que aplique costes del carbono equivalentes a los soportados en el marco del régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE, dando lugar a un precio del carbono equivalente entre los productos extranjeros importados y los europeos. Su objetivo (art. 1) consiste en regular las emisiones de gases de efecto invernadero implícitas en las mercancías enumeradas en el anexo I originarias de terceros países, en el momento de su importación en el territorio aduanero de la Unión y se aplica si se cumplen las condiciones específicas del art. 2.6. a) y b). Se aplica igualmente, a la electricidad “cuando un tercer país o territorio tenga un mercado de la electricidad integrado en el mercado interior de la electricidad de la Unión mediante el acoplamiento de mercado, según las condiciones de los arts. 2.7 y 8 del Reglamento.

27. Las mercancías específicas de los anexos (siderurgia, refinerías, cemento, aluminio, productos químicos orgánicos de base, hidrógeno y fertilizantes) solo podrán entrar al territorio de la UE, con la previa declaración sobre las emisiones implícitas en las mercancías y su autorización (art. 25), tras la verificación realizada por las autoridades nacionales competentes, bajo la supervisión de la Comisión. Según el art. 9, la esencia de del MAFC consiste en el pago compensatorio por el menor precio del carbono pagado efectivamente en el país de origen por las emisiones implícitas en relación con los pagos exigidos en el régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE.

28. En el MAFC es importante la vinculación de los terceros, ya que son pocos los Estados no incluidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento a los efectos del artículo 2 (anexo III punto 1)⁴⁸ y además cabe la posibilidad de que “los terceros países o territorios incluidos en el anexo III, punto 2, (en materia de electricidad) pueden ser retirados de dicha lista, cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes: i) si la Comisión tiene motivos para considerar que el tercer país o territorio en cuestión no ha progresado suficientemente como para cumplir alguna de las condiciones establecidas en el apartado 7, o si dicho tercer país o territorio ha tomado medidas incompatibles con los objetivos establecidos en la legislación de la Unión en materia de clima y medio ambiente; o ii) el tercer país o territorio en cuestión ha tomado medidas contrarias a sus objetivos de descarbonización, como, a modo ilustrativo, facilitar apoyo público a la instalación de nuevas capacidades de generación que emitan más de 550 g de dióxido de carbono (CO₂) procedente de combustibles fósiles por kilovatio hora de electricidad. Estas disposiciones serán aplicables a partir del 1 de enero de 2026.

⁴⁷ Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, DOUE 16.5.2023, L130/52

⁴⁸ A saber: Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y los territorios: Büsingen, Isla de Helgoland, Livigno, Ceuta y Melilla.

2. Un nivel considerable de afectación de las obligaciones europeas a terceros

29. Una segunda categoría de normas europeas aplicables a terceros, pero con un nivel considerable de afectación abarcaría todas aquellas normas de la Unión que regulan la conducta de operadores jurídicos no europeos – extranjeros – en la medida en que sus operaciones empresariales realizadas fuera de la UE impactan en el territorio de la Unión. Este tipo de extensión territorialidad de la aplicación de las normas europeas plantea problemas complejos, más aún, cuanto más complejos se vuelven los modelos de negocio y las tecnologías aplicadas por las organizaciones, como es el caso de la digitalización o la inteligencia artificial. En estos casos, la afectación a terceros es “considerable”, porque los operadores o empresas extranjeras quedan directamente obligados por los contenidos sustantivos de las normas europeas de la misma manera que lo están las empresas europeas, bajo las condiciones específicas de cada una de las normas sectoriales y si entran en “contacto” con la Unión. Entre los principales actos jurídicos de la Unión de estas características, cabe destacar, el Reglamento general de protección de datos (2016), varias directivas sobre la sostenibilidad empresarial – en particular la Directiva 2024/1760 sobre la diligencia debida empresarial – y el Reglamento sobre IA (2024).

30. El Reglamento General de Protección de Datos – el Reglamento UE 2016/679, o “RGPD”⁴⁹ – presenta como gran novedad – reglas para la extensión territorial de su aplicación a empresas no establecidas en la Unión⁵⁰. Su art. 3.2, señala que “el presente Reglamento se aplica al tratamiento de datos personales de interesados que residan en la Unión por parte de un responsable o encargado *no establecido en la Unión*, cuando las actividades de tratamiento estén relacionadas con: a) la oferta de bienes o servicios a dichos interesados en la Unión, independientemente de si a estos se les requiere su pago; o b) el control de su comportamiento, en la medida en que este tenga lugar en la Unión. Estas normas de protección de datos personales superan la perspectiva territorial reducida de la de la antigua Directiva 95/46 y se aplica a todas las empresas que tratan (recogen, guardan usan o gestionen) algún tipo de datos de los ciudadanos de la UE, aunque no estén establecidas en la Unión. Lógicamente, la digitalización facilita el acceso a entidades foráneas al mercado europeo y sus usuarios sin que tengan que abrir establecimientos o filias en la UE. El Reglamento quiere asegurarse que el nivel de protección de las personas físicas garantizando en sus normas no se vea menoscabado, e impone que el tercer país al que vayan a ser remitidos los datos personales debe ofrecer un nivel de protección adecuada. A tal fin regula una serie de supuestos en lo que cabe la transferencia internacional de datos (arts. 45 y 46), aunque con sus respectivas excepciones (art. 49).

31. En el caso *Google vs. Costeja*⁵¹, el Tribunal de Justicia de la UE ya había ampliado *de facto* el ámbito de aplicación territorial de las normas europeas a entidades ubicadas fuera de la UE alegando, que “de los considerandos 18 a 20 de la directiva entonces aplicable –la Directiva 95/46– se desprendería que el legislador de la Unión quería evitar que una persona se viera excluida de la protección garantizada por la norma y que se eludiera esta protección, estableciendo un ámbito de aplicación territorial particularmente extenso”. Lo interesante, no obstante, es el alcance de la interpretación del apartado 2 del artículo 3 del RGPD, ya que solo se extenderá el ámbito de aplicación territorial del RGPD a aquellos tratamientos de datos personales de interesados que residan en la UE por parte de cualquier responsable o encargado no establecido en la UE. Pero el considerando 23 del Reglamento recuerda que en relación con el art. 3.2 a) del Reglamento, la mera intención de ofrecer servicios a los europeos no basta para afirmar la exigibilidad del RGPD al prestador no europeo, sino que habrá de tenerse en cuenta otros factores, como por ejem-

⁴⁹ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), DOUE 4.5.2016 L 191/1.

⁵⁰ Para un análisis más completo sobre este RGPD, *cfr.*, entre otros M. BARRIOS ANDRÉS, “Los principios estructurales del Reglamento General de Protección de Datos”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n° 20, 2024, pp. 1322-1341; P.A. DE MIGUEL ASENSIO, “Derecho a indemnización en materia de datos personales aspectos internacionales”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 16 (2), 2024, pp. 487-500.

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, asunto C-131/12 13 de mayo de 2014, apartado 54.

plo, el uso de una lengua o una moneda utilizada generalmente en uno o varios Estados miembros con la posibilidad de encargar bienes y servicios en esa otra lengua, o la mención de clientes o usuarios que residen en la Unión, que el responsable no europeo del tratamiento de datos personales proyecta ofrecer bienes o servicios a interesados en la Unión y, que por lo tanto, queda sometido a las mismas obligaciones que el responsable europeo del tratamiento de los datos. Más complejo se hace aún determinar el alcance del supuesto b) del art. 3.2 del Reglamento, sobre “el control del comportamiento en la media en que este tenga lugar en la Unión”. Para ello, el considerando 24 del Reglamento señala que este supuesto debe entenderse aplicable “cuando esté relacionado con la observación del comportamiento de dichos interesados” en la medida en que este comportamiento tenga lugar en la UE. Por tanto, el requisito para este supuesto es doble: debe referirse a interesados ubicados en la UE y el comportamiento monitorizado debe tener lugar y desarrollarse por dicho interesado también en el territorio de la UE⁵².

32. También el encargado no europeo del tratamiento de los datos personales de interesados que residen en la UE queda obligado – al igual que los encargados europeos – a aplicar los principios de protección de datos, regulados en el Reglamento y que afectan a todos los aspectos relacionados con el tratamiento de tales datos personales, ya que pueden entrañar un daño grave para los derechos y libertades de las personas físicas. Por ello, según el art. 25 del Reglamento, todo responsable del tratamiento aplicará, tanto en el momento de determinar los medios de tratamiento como en el momento del propio tratamiento, medidas técnicas y organizativas apropiadas, como la seudonimización o la minimización de datos, e integrar las garantías necesarias en el tratamiento para proteger los derechos de los interesados. Es decir, el responsable deberá evaluar *a priori* las implicaciones que su tratamiento de los datos podría tener para los interesados, incluidos, los riesgos, amenazas, e impacto en sus derechos. Como recuerda el considerando 78 del Reglamento, el responsable del tratamiento – con independencia de su ubicación – adoptará medidas de seguridad (técnicas, organizativas y jurídicas).

33. La Unión ha aprobado una serie de directivas y reglamentos relativos a la sostenibilidad empresarial⁵³, que obligan tanto a empresas europeas como a las no-europeas, bajo determinadas condiciones. La más rigurosa que impone obligaciones a empresas extranjeras es – sin duda – la Directiva (UE) 2024/1760 sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CSDDD)⁵⁴. Esta

⁵² Cfr., al respecto, L. LÓPEZ-LAPUENTE, “La aplicación extraterritorial del Reglamento General de Protección de Datos”, *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez*, vol. 52, 2019, pp. 136-140, p. 139.

⁵³ Cfr., entre otras, la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) n° 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas, DOUE 16.12.2022 L 322/15. Esta directiva La directiva CSDD obliga a determinadas empresas – europeas y extranjeras – a aportar la información necesaria sobre sus actividades para comprender la evolución, los resultados y la situación de la empresa, pero también información para comprender el impacto de las actividades de la empresa sobre las cuestiones medioambientales, sociales y de personal, el respeto de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción y el soborno. Este tipo de información beneficia a inversores y consumidores. Quedan directamente vinculadas empresas de terceros países con actividad significativa en el territorio de la UE, es decir, si generan un volumen de negocios neto superior a 150M € o si tienen en la UE, bien una empresa filial que cumpla con los requisitos que se exigen a una sociedad de la UE para reportar (i.e., ser una sociedad cotizada –salvo microempresa– o una gran compañía que cumpla los umbrales a los que nos hemos referido antes) o bien una sucursal con un volumen de negocios neto superior a 40M €. La Directiva 2014/95/UE, de 22 de octubre de 2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos, DO n. L 330 de 15/11/2014. Esta Directiva incorpora en la Directiva 2013/34/UE un nuevo artículo 19 bis, cuyo objetivo es obligar a las grandes empresas de interés público a incluir en su informe de gestión un estado no financiero que contenga información suficiente para comprender el impacto de su actividad en cuestiones medioambientales y sociales, incluyendo el respeto a los derechos humanos. El Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, DOUE L 198 de 22/6/2020, establece los criterios para determinar si una actividad económica se considera medioambientalmente sostenible a efectos de fijar el grado de sostenibilidad medioambiental de una inversión.

⁵⁴ Directiva (UE) 2024/1760 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859, DOUE 5.7.2024, L

norma marca un cambio histórico en la responsabilidad corporativa, al exigir a las empresas que incorporen consideraciones ambientales y de derechos humanos en sus sistemas de gestión, sentado las bases para una económica orientada al futuro⁵⁵. Esta Directiva es el resultado final de un largo proceso que culmina imponiendo obligaciones de diligencia debida a las empresas europeas y no europeas⁵⁶, según su volumen de negocio en el mercado de la UE, con el fin de evitar efectos adversos, reales y potenciales, para los derechos humanos y el medio ambiente de sus propias operaciones, de las operaciones de sus filiales y de las operaciones efectuadas por sus socios comerciales en las cadenas de actividades de dichas empresas.

34. Lo determinante – a efectos de este análisis – es que la Directiva se aplicará a empresas no europeas (art. 2.2 de la Directiva), constituidas de conformidad con la legislación de un tercer país, independientemente del sector en el que operen, si cumplan algunas de las siguientes condiciones siguientes: i) que haya generado un volumen de negocios superior a 450.000.000 millones de euros en la Unión en el ejercicio financiero procedente al último ejercicio financiero; ii) aun no habiendo alcanzado los umbrales fijados en la letra a), ser la empresa matriz de un grupo que, en base consolidada, haya alcanzado dichos umbrales en el ejercicio anterior al último ejercicio financiero ; y iii) haber celebrado, o ser la empresa matriz de un grupo que haya celebrado, acuerdos de franquicia o de licencia en la Unión a cambio de cánones con empresas terceras independientes (...) y si dichos cánones alcanzan una cantidad determinada.

35. Toda esta empresa extranjera, que por volumen de negocio generado en la Unión entre en el ámbito de aplicación de la Directiva (art. 2.2.), estará obligada a adoptar medidas internas de debida diligencia (art. 5), basada en el riesgo de que sus acciones económicas produzcan efectos adversos graves de carácter social y ambiental a lo largo de su cadena de valor. Este nuevo concepto incluye las actividades de los socios comerciales ascendentes relacionadas con los productos y servicios de la empresa en cuestión, así como las actividades de los socios comerciales descendentes, pero se limita a la distribución, el transporte y el almacenamiento de productos, siempre que estas actividades se realicen para la empresa o en su nombre (art. 3.1.g)⁵⁷.

36. La obligación de debida diligencia que recae sobre las empresas – europeas y no-europeas –, según su tamaño (art. 2.1 y 2 de la Directiva), implica la obligación de integrar procesos de diligencia debida en sus políticas y sistemas de gestión de riesgos (art. 7); para detectar y evaluar efectos adversos reales y potenciales que sus actuaciones, las de sus filiales o socios comerciales puedan tener sobre los derechos humanos y el medio ambiente (art. 8); priorizar dichos efectos adversos (art. 9), a la hora de prevenir los potenciales (art. 10), y eliminar y reparar los reales (arts. 11 y 12); colaborar de forma efectiva con las partes interesadas (art. 13); instaurar un mecanismo que permita a las personas y entidades efectuar reclamaciones ante ellas en relación con los efectos adversos que puedan causar sus actividades, las de sus filiales o socios comerciales (art. 14); llevar a cabo evaluaciones periódicas de sus operaciones, las de sus filiales y las de sus socios comerciales (art. 15), y publicar anualmente una

⁵⁵ G. RICHARDSON, “The Alien Tort Statute and U.S. Extraterritorial Jurisdiction: Legal and Economic Corporate Governance Implications Beyond *Al Shimari v. CACI Int'l*”, *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 34, 2025, pp. 333-367, en particular, p. 349; G. PALAO MORENO, “La Estrategia Europea sobre diligencia debida y «cadenas de valor»: una aproximación desde el Derecho Internacional privado», en Ortega Giménez, A., Heredia Sánchez, L., Gómez Jene, M. (dirs.), *Estrategia Europea 2030 y sus retos sociales. Una lectura desde el Derecho Internacional privado*, obra colectiva, Tirant lo Blanch, 2023, p. 33; C. MARQUEZ CARRASCO, “Todos los ojos puestos en Bruselas: las claves sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial”, *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos*, n.º 1, 2023, pp.5-36; M. FASCIGLIONE, *Impresa e diritti umani nel diritto internazionale. Teoria e prassi*, Giappichelli, 2024, 388 p.

⁵⁶ Cfr., D. IGLESIAS MÁRQUEZ, “Empresas, derechos humanos y el régimen internacional del cambio climático: la configuración de las obligaciones climáticas para las empresas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2020, pp. 85-134.

⁵⁷ B. HOGAN, J. REYES, “Downstream Human Rights Due Diligence: Informing Debate Through Insights from Business Practice”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 8, 2023, pp. 434-40. N. BUENO, et al., “The EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD): The Final Political Compromise”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 9, 2024, pp. 294-300, p. 296.

declaración en la que informen sobre los aspectos regulados en la Directiva (art. 16). El art. 27 regula las sanciones que se derivan del incumplimiento de todas estas obligaciones.

37. El Reglamento (UE) 2024/1689 sobre inteligencia artificial (IA) tiene por objetivo (art.1), mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover una inteligencia artificial centrada en la persona, fiable que garantice la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta Europea de Derechos fundamentales. Su ámbito de aplicación se extiende a los proveedores que comercialicen con sistemas de IA situados fuera de la UE⁵⁸, cuando los resultados de salida de la IA se utilicen en la Unión, de conformidad con el artículo 2.1 del RIA⁵⁹. El alcance territorial de esta norma es casi universal, ya que se aplica no solo a los proveedores que comercializan sistemas de IA o modelos GPAI en la UE y a los proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA con un lugar de establecimiento en la UE; sino que también – he aquí lo destacable a efectos de este estudio – a los proveedores y responsables del despliegue situados *fuera* de la UE, cuando los resultados de salida generados por el sistema de IA se utilicen en la Unión independientemente del lugar de su establecimiento. Es decir, tiene un enfoque mucho más amplio que el art. 3.2 del RGPD. El considerando 21 del Reglamento IA explica su razón de ser en la necesidad de “garantizar la igualdad de condiciones y la protección efectiva de los derechos y libertades de las personas en toda la Unión, por lo que las normas establecidas en el presente Reglamento deben aplicarse a los proveedores de sistemas de IA sin discriminación, con independencia de si están establecidos en la Unión o en un tercer país, y a los responsables del despliegue de sistemas de IA establecidos en la Unión.

37. El ámbito territorial (y personal) de aplicación del RIA resulta complejo⁶⁰. El art. 2.1 contempla la aplicación a: a) los proveedores que introducen en el mercado o ponen en servicio sistemas de IA o modelos de IA de uso general en la Unión, con independencia de si están “establecidos o ubicados” en la Unión o en un tercer país; b) los responsables del despliegue de sistemas de IA que estén establecidos o ubicados en la Unión; c) los proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA que estén establecidos o ubicados en un tercer país, “cuando los resultados de salida generados por el sistema de IA se utilicen en la Unión”; d) los importadores y distribuidores de sistemas de IA en la UE; e) los fabricantes de productos que introduzcan en el mercado o pongan en servicio un sistema de IA junto con su producto y con su propio nombre o marca en la Unión; f) los representantes autorizados de los proveedores que no estén establecidos en la Unión; y g) las personas afectadas que estén ubicadas en la Unión.

38. En este contexto, el art. 2.1c) del Reglamento merece especial atención, cuando establece que “se aplicará a: [...] c) los proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA que estén establecidos o ubicados *en un tercer país*, cuando los resultados de salida generados por el sistema de IA se utilicen en la Unión”. Deberá aplicarse, incluso, aun cuando el proveedor/responsable del despliegue no haya intentado dirigir sus actividades a la UE. Según una interpretación literal del artículo 2.1.c) cabe sostener que un proveedor/responsable del despliegue radicado fuera de la UE puede estar sujeto al Reglamento, cuando el resultado del sistema de IA se dirige a la UE, aunque aquél no lo hubiera deseado. Los primeros estudios sobre esta cuestión⁶¹, apuntan a que la aplicación del art. 2.1.c) del RIA es, en el

⁵⁸ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial)

⁵⁹ Para un mayor análisis de este Reglamento, *cfr.*, entre otros, M. BARRIOS ANDRÉS, “Los sujetos obligados en el Reglamento UE de inteligencia artificial”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* (octubre 2025), Vol. 17, N.º 2, pp. 69-79; T. RODRÍGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, “Artículo 2. Ámbito de aplicación”, en M. Barrio Andrés (dir.), *Comentarios al Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial*, Madrid, Editorial Aranzadi LA LEY, 2024, pp. 149 y ss. M. BARRIO ANDRÉS, “Consideraciones sobre el ámbito extraterritorial del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial”, *Derecho Digital e Innovación*, N.º 20, 2024.

⁶⁰ A. DE MIGUEL ASENSIO, “Reglamento (UE) 2024/1689 de inteligencia artificial y derecho internacional privado”, *Revista Español de Derecho Internacional*, vol. 77, 2025, 1, pp. 223-236, p. 228

⁶¹ J. A. SÁNCHEZ SÁEZ, *Claves del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial: Análisis y Comentarios*, Estudios Aranzadi 2025, 410p.

mejor de los casos, incierta y, en el peor, altamente expansiva. Todos los operadores involucrados en los servicios de IA – europeos y foráneos – quedan obligados a actuar con debida diligencia en la creación y utilización de sistema de IA, en general. Pero el RIA prohíbe, en particular, ciertas prácticas (art. 5), y establece que todo servidor deberá clasificarse función del riesgo que genera (arts. 6, 7, 8 y 9). Todo ello deberá estar bajo supervisión humana (art. 14), incluida evaluación del impacto relativo a los derechos humanos por los sistemas de IA de alto riesgo (art. 27).

IV. Fundamento de la extensión territorial: la protección de intereses generales y fundamentales de la Unión

39. La expansión territorial del ámbito de aplicación de una norma se puede fundamentar también en el principio de protección, reconocido por el Derecho internacional, según el cual la jurisdicción de un Estado se puede extender respecto de personas, bienes o actos del extranjero que constituyan una amenaza para los intereses fundamentales del Estado⁶². Desde este prisma, la Unión podría extender igualmente el ámbito de aplicación de sus normas para proteger sus intereses fundamentales, establecidos en los Tratados dentro de los límites de sus competencias frente personas, bienes o actos del extranjero, si ponen en peligro el funcionamiento del mercado interior, la protección del medio ambiente, la salud humana...etc. Podría igualmente extender territorialmente sus normas, movida por la necesidad de proteger la integridad y eficacia de su propio ordenamiento jurídico. Ahora bien, tanto las prioridades sustantivas del funcionamiento del mercado interior y la sostenibilidad ambiental y social de sus políticas, como la salvaguarda de los rasgos propios y característicos del Derecho de la Unión, constituyen intereses generales y legítimos de protección por parte de la Unión, que justifican la extensión de las obligaciones europeas a terceros⁶³.

1. Por razones de sostenibilidad ambiental y social

40. La diversos reglamentos y directivas analizados anteriormente sirven para ilustrar cómo la Unión extiende sus obligaciones a terceros no-europeos, pero que, lógicamente, responden a los objetivos específicos de las competencias atribuidas a la UE. No se puede trazar una línea divisoria nítida entre los aspectos ambientales y los sociales objeto de protección en las normas de la Unión, ya que las normas europeas, en general, tienen carácter antropocéntrico y la protección al ser humano es también el centro de las preocupaciones de la tutela medioambiental. Esta fuerte conexión entre los derechos humanos y las agresiones al medio ambiente no es una innovación de la Unión; al contrario, hunde sus raíces en el Derecho internacional, en concreto, en la Declaración de Estocolmo de 1972. En la actualidad, sigue teniendo efectos jurídicos en el conjunto del continente europeo, como se confirma en la sentencia *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Switzerland* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁶⁴. De ahí que en la *ratio legis* de las normas europeas con alcance extraterritorial resulte difícil disociar las motivaciones de sostenibilidad ambiental de las de carácter social. Cada norma refleja, no obstante, las prioridades discrecionales del legislador respecto a los pilares de la sostenibilidad.

41. Las normas relativas a la deforestación y la degradación forestal, los minerales en conflicto, y las pilas, baterías y sus residuos, así como el nuevo mecanismo de arreglo en frontera por carbono son herramientas concretas para hacer efectivos los objetivos medioambientales, principalmente, pero también sociales. La política ambiental de la UE (art. 191 TFUE) persigue: i) la conversación, la protección

⁶² CDI, *op. cit.*, punto 12.

⁶³ A. C. GALLEGO HERNÁNDEZ, “La aplicación de la extensión territorial del Derecho de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 62/2020, pp. 297-313, en particular, p. 311; J. SCOTT, “Extraterritoriality and territorial... *op. cit.*”, p. 121.

⁶⁴ *Cfr.*, Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y Otros c. Switzerland* (Application 53600/20)

y mejora del medio ambiente – deforestación –; ii) la proteger la salud de las personas – pilas, baterías y residuos –; iii) la utilización prudente y racional de los recursos naturales – minerales en conflictos –; y iv) el fomento de medidas a escala internacional para hacer frente a los problemas del medio ambiente y, en particular a luchar contra el cambio climático. Sin duda alguna, el nuevo Mecanismo de ajuste en frontera por carbono es un instrumento ingenioso de la UE para luchar contra el cambio climático, que forma parte del conjunto de medidas legislativas conocido como “Objetivo 55” del Pacto Verde. Pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no solo en la UE, sino también en terceros, haciendo que no sea competitivo la importación de productos extranjeros producidos con altas cuotas de contaminación atmosférica. Según el considerando 15 del Reglamento MAFC es “una medida en favor del clima que debe apoyar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mundiales y prevenir el riesgo de fuga de carbono, garantizando al mismo tiempo la compatibilidad con la normativa de la Organización Mundial del Comercio”. La Unión junto con sus Estados tienen la obligación de proteger la atmósfera, porque es una “preocupación común de la humanidad”⁶⁵, ejerciendo la debida diligencia en la adopción de medidas apropiadas. Se trata de una obligación que implica adoptar normas y medidas apropiadas, y ejercer cierto grado de vigilancia en su aplicación, así como en el control administrativo de los operadores públicos y privados, por ejemplo, asegurando la vigilancia de las actividades realizadas por dichos operadores, con el fin de preservar los derechos de la otra parte.

42. Con términos semejantes, en los considerandos 34, 52 y 65 y 143 del Reglamento UE 2023 sobre pilas y residuos se explica la necesidad de garantizar un nivel elevado de protección de los intereses públicos para contribuir al funcionamiento del mercado interior y evitar y reducir los impactos adversos de las pilas o baterías y sus residuos para asegurar un elevado nivel de protección de la salud humana, la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente. En el fondo, este Reglamento refleja que el medio ambiente y la sostenibilidad se pueden proteger de forma indirecta a través de derechos humanos tradicionales. Por ello, el art. 5 a) del Reglamento dispone que toda persona física o jurídica (europeo o no) que introduzca en el mercado europeo productos que lleven incorporadas pilas o baterías deben cumplir los requisitos de sostenibilidad y seguridad establecidos en los artículos 6 al 10 y 12 del Reglamento.

43. La lucha contra el cambio climático también es esencial para la Directiva sobre la diligencia debida empresarial, que impone un plan de transición para la mitigación del cambio climático que tenga por objeto garantizar la compatibilidad del modelo de negocio y de la estrategia de la empresa con la transición a una economía sostenible y con la limitación del calentamiento global a 1,5 °C, en consonancia con el Acuerdo de París (arts. 1.c) y 22 de la Directiva). Esta Directiva tiene una gran envergadura con repercusiones jurídicas importante a todos los efectos, pero principalmente, porque marca el camino de transición hacia una sociedad más justa y respetuosas – como el ODS 16 de la Agenda 2020 – con los derechos humanos y el medio ambiente⁶⁶. Pero además aúna la sostenibilidad ambiental y social al exigir a todas las empresas que recaen bajo su ámbito de aplicación (art. 2) deben hacer frente, por una parte, a los “efectos adversos para el medio ambiente”, entendidos como las consecuencias adversas para el medio ambiente derivadas de la infracción de las prohibiciones y obligaciones que se enumeran en el anexo, parte I, sección 1, puntos 15 y 16, y parte II, de la presente Directiva. Y, por otra, hacer frente igualmente a los “efectos adversos para los derechos humanos”, que se derivan de: i) la vulneración de alguno de los derechos humanos enumerados en el anexo, parte I, sección 1, de la presente Directiva, ya que dichos derechos humanos están amparados por los instrumentos internacionales que figuran en el anexo, parte I, sección 2, de la presente Directiva; y ii) la vulneración de un derecho humano no enumerado en el anexo, parte I, sección 1, de la presente Directiva, pero amparado por los instrumentos

⁶⁵ De conformidad con lo establecido en la resolución 43/53 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 1988. Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972: “los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”. El principio también queda reflejado en el principio 2 de la Declaración de Río de 1992.

⁶⁶ A.I. SERRANO ESTEBAN, “Análisis de la directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CSDDD) de 24 de abril de 2024”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 7, 2024, p.3.

de Derechos humanos que figuran en el anexo, parte I, sección 2, de la presente Directiva. Incluye, por ejemplo, la prohibición del empleo de menores, si interrumpe la obligación escolar o, en todo caso, menores de quince años, salvo que el Derecho del lugar de trabajo así lo disponga, de conformidad con el art. 2.4 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la edad mínima para el empleo (1973) y todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud. Supone, para algún sector doctrinal, una nueva faceta de obligaciones bien establecidas en el contexto de los derechos humanos⁶⁷.

44. Todos estos instrumentos jurídicos se complementan entre sí, ya que, por razones de sostenibilidad, la debida diligencia empresarial de la UE que recae sobre los operadores jurídicos europeo y no-europeos garantiza no solo el cumplimiento de las normas en el país de producción, sino que también prohíbe la comercialización de productos realizados por trabajo forzoso o productos que contribuyen a la deforestación o al extractivismo ilegal⁶⁸.

45. La Corte Internacional de Justicia ha señalado en reiteradas ocasiones que “la existencia de la obligación general de los Estados de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción y control respeten el medio ambiente [...] en las zonas situadas más allá del control nacional forma parte ya del *corpus* del Derecho internacional”⁶⁹ y reconoce la importancia del respeto del medio ambiente “no solo para los Estados, sino también para la humanidad en su conjunto”⁷⁰. Igualmente, el tribunal arbitral del caso relativo a la *Iron Rhine Railway* estableció que “el deber de prevenir, o al menos mitigar, [un daño sensible al medio ambiente] [...] se ha convertido en un principio de Derecho internacional general”⁷¹. Más recientemente, el Tribunal de La Haya en su Opinión consultiva de 2025 recuerda el alcance de las obligaciones de los Estados frente a la actual emergencia climática⁷². Se reafirma la obligación de los Estados de prevenir daños significativos al sistema climático mediante la diligencia debida, extendiendo su responsabilidad a la omisión de regular adecuadamente a los actores privados⁷³, y subraya que el incumplimiento de “cualquiera de las obligaciones”, como la debida diligencia⁷⁴, puede constituir potencialmente un hecho internacionalmente ilícito⁷⁵. Reafirma que los Estados tienen el deber de prevenir daños significativos al medioambiente (*erga omnes*)⁷⁶ y que la falta de regulación adecuada de actores privados puede constituir un hecho internacionalmente ilícito atribuible al Estado⁷⁷. En esencial, los siete criterios del Tribunal de La Haya en relación con la debida diligencia en materia ambiental⁷⁸, casan plenamente con las seis etapas de la diligencia debida previstas en la Directiva 2024/1760⁷⁹, que reflejan a su vez, las definidas en la *Guía de la OSCE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable*⁸⁰. Ni la Corte Internacional de Justicia, ni la directiva europea sobre la diligencia

⁶⁷ Cfr., M. MONNHEIMER, *Due Diligence Obligations in International Human Rights Law*, Cambridge University Press, 2021, pp. 315–317.

⁶⁸ C. MÁRQUEZ CARRASCO, “Todos los ojos puestos en Bruselas...”, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁹ I.C.J. *Reports* 1996, Opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares, pp. 226 y ss., en especial pp. 241 y 242, párr. 29.

⁷⁰ I.C.J. *Reports*, 1997, en el asunto de Gabčíkovo-Nagymaros, de 25 de septiembre, p. 41, párr. 53; I.C.J. *Reports* 2010, C.J. en el asunto *Pulp Mills on the River Uruguay*, p. 78, párr. 193.

⁷¹ Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine (“Ijzeren Rijn”) Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands, decisión de 24 de mayo de 2005, Naciones Unidas, Reports of International Arbitral Awards, vol. XXVII, pp. 35 a 125, en particular, pp. 66 y 67, párr. 59.

⁷² I.C.J. *Reports*, 2025, Opinión consultiva de 23 de julio de 2025, párr. 73.

⁷³ *Ibid.*, párr. 457.

⁷⁴ *Ibid.*, párr. 282.

⁷⁵ *Ibid.*, párr. 207.

⁷⁶ *Ibid.*, párr. 440.

⁷⁷ *Ibid.*, párr. 428.

⁷⁸ I.C.J. *Reports*, 2025, Opinión consultiva de 23 de julio de 2025, párrs. 280-300.

⁷⁹ Recuérdese que son: (1) integrar la diligencia debida en las políticas y los sistemas de gestión; (2) detectar y evaluar los efectos adversos en los Derechos humanos y el medio ambiente; (3) prevenir, interrumpir o minimizar los efectos adversos reales y potenciales en los Derechos humanos y el medio ambiente; (4) supervisar y evaluar la eficacia de las medidas; (5) comunicar y (6) reparar.

⁸⁰ Cfr., https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2018/02/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct_c669bd57/14922561-es.pdf

debida empresarial innovan radicalmente, sino que refuerza los principios generales ya consolidados en el Derecho internacional ambiental y de la responsabilidad estatal⁸¹.

46. Aunque las razones de la sostenibilidad ambiental y social no se pueden disociar fácilmente, algunas normativas europeas con alcance extraterritorial otorgan, no obstante, prioridad al carácter social sobre el ambiental. En el contexto de la política comercial, el Reglamento de 2017 sobre minerales en conflicto permite a la Unión “romper el nexo entre los conflictos y la explotación ilegal de minerales” (considerando 1 del Reglamento). Es una herramienta esencial para garantizar la paz, el desarrollo y la estabilidad, e intentar frenar las violaciones de los derechos humanos tan habituales en zonas de conflicto (considerando 3). El objetivo de este Reglamento consiste en garantizar el abastecimiento responsable de minerales por lo que imponer obligaciones de diligencia debida en la cadena de suministro a todos los agentes económicos que han de supervisar y administrar sus compraventas en atención los efectos sociales negativos del extractivismo ilegal (considerando 11). Si bien es cierto, que el control sobre el comercio de minerales procedentes de zonas de conflicto, es una acción concreta de la política exterior de la UE, las obligaciones materiales del Reglamento contribuyen a eliminar la financiación de los grupos rebeldes, la corrupción local, al refuerzo de las fronteras y la seguridad de la población local (considerando 7).

47. También el Reglamento de 2024 sobre la prohibición de comercialización de productos realizados con trabajo forzoso es otra medida legislativa de mercado interior, pero con un marcado carácter social. La erradicación del trabajo forzoso y la protección de la dignidad humana son una prioridad para la Unión, consagrada en el art. 21 TUE; que responde a la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Es un interés general de la Unión y un límite a la acción de las instituciones por mandato de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 51), cuyo art. 5 prohíbe de forma expresa la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzado u obligatorio y la trata de seres humanos. Por ello, su considerando 18 recuerda que “la prohibición de los productos realizados con trabajo forzoso debe aplicarse a los productos para los que se haya utilizado trabajo forzoso en cualquier fase de su producción, fabricación, cosecha o extracción, lo que incluye las operaciones de elaboración o de transformación relacionadas con dichos productos. Además, esa prohibición debe aplicarse a todos los productos, de cualquier tipo, incluidos sus componentes, y se aplicará a los productos independientemente del sector, del origen, de que sean nacionales o importados, o de que se introduzcan o se comercialicen en el mercado de la Unión o se exporten”.

48. También el RGPD tiene un carácter social fundamental al proteger los derechos y libertades de las personas físicas, cuando sus datos están siendo tratados por el sector privado y la mayor parte del sector público. Su objetivo principal es la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y las normas relativas a la libre circulación de tales datos (art. 1.) y a la protección de los datos personales (art. 1.2). Esta de protección de las personas es un mandato del artículo 8. 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del artículo 16.1 del TFUE. Con este nuevo marco jurídico, la UE pretende contribuir a la plena realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia y de una unión económica, al progreso económico y social, al refuerzo y la convergencia de las economías dentro del mercado interior, así como al bienestar de las personas físicas (considerando 2). El art. 7 regula el consentimiento del interesado para el tratamiento de sus datos, y prevé normas particulares para los datos que afectan a menos (art. 8), y para los datos de carácter penal (art. 10). Se garantiza la información y el acceso a los datos personales (art. 13), y el derecho de acceso (art. 15), de rectificación (art. 16), el de suspensión (art. 17), la portabilidad de los datos (art. 20), y el derecho de oposición (art. 21).

⁸¹ A. ORFORD, “Reparations, Climate Change, and the Background Rules of International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 119, n.º 3 (julio de 2025), pp. 452-483. Para un estudio más profundo sobre esa cuestión, cfr., C. MARQUEZ CARRASCO, “Empresas, derechos humanos y derecho internacional del clima: Convergencias y tensiones normativas en las opiniones consultivas de la CIJ y la Corte IDH (2025)”, *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos*, n.º 5, octubre 2025, pp. 59-82

49. Igualmente, los objetivos del RIA tienen un marcado carácter social. Quedan sintetizados en su art. 1.1. En primer lugar, pretende garantizar la tutela de los derechos fundamentales de las personas situadas en la UE frente a las amenazas y riesgos que suscitan los sistemas de IA. Vinculado con este objetivo, se persiguen otros de carácter más económico, como el asegurar el funcionamiento del mercado interior y la libre circulación de mercancías y servicios basados en la IA en la UE. Y, como tercer objetivo, pretende reforzar la innovación en materia de IA. Según su *ratio legis*, el RIA pretende impulsar “los valores de la Unión consagrados en la Carta, lo que facilitará la protección de las personas físicas, las empresas, la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente y, al mismo tiempo, impulsará la innovación y el empleo (...), (considerado 2). Su aplicación efectiva proporcionará ventajas competitivas esenciales en casi todos los ámbitos (considerando 4), ya que IA es una tecnología centrada en el ser humano y una herramienta para las personas y su bienestar (considerando 6). Por ello, el RIA ofrece “un nivel elevado de protección de los intereses públicos, como la salud y la seguridad y la protección de los derechos fundamentales, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, reconocidos y protegidos por el Derecho de la Unión” (considerado 8). Su aplicación no pretende menoscabar el Derecho vigente de la Unión en materia de protección de datos, protección de los consumidores, derechos fundamentales, empleo, protección de los trabajadores y seguridad de los productos, sino completarlos y reforzarlos desde los sistemas IA (considerando 9).

2. Por razones de autonomía del Derecho de la UE y el efecto útil de sus normas

50. Al Tribunal de Justicia de la Unión Europea le compete garantizar la coherencia y la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión. Debe asegurarse que los objetivos e interés de la UE no se vean socavados por actividades que ocurren fuera de sus fronteras y, al mismo tiempo, debe garantizar la primacía y la interpretación uniforme del Derecho de la UE frente a su evasión por parte de actores externos. En el ejercicio de estas funciones, la jurisprudencia consolidada del Tribunal ha ido desarrollando una serie de principios esenciales que garantizan la coherencia, uniformidad y eficacia del Derecho de la UE. Estos principios también fundamentan y justifican – a efectos de este trabajo – el interés general de la Unión en la extensión territorial del ámbito de aplicación de su Derecho.

51. En el asunto 48/39, relativo a la competencia de la Comisión para imponer multas a sociedades establecidas fuera del mercado común ante sus prácticas contrarias a la libre competencia, de 1972, el entonces Abogado General Henry Mayras defendió en sus Conclusiones generales que “negar a las autoridades comunitarias el derecho de ejercitar las facultades que les atribuye el propio artículo 85 [actual artículo 105 TFUE] frente a cualquier empresa exterior al mercado común – sin perjuicio de las competencias de ejecución – conduciría *a privar, en gran parte, de sentido a estas disposiciones y, en cualquier caso, a anular su eficacia*. De afirmarse lo contrario, la UE quería desarmada si, ante una práctica concertada adoptada por iniciativa y bajo la responsabilidad exclusiva de empresas exteriores al mercado común, no tuviera la posibilidad de adoptar alguna decisión contra estas últimas”⁸². Supondría – según el Abogado General – renunciar a la protección del mercado común necesaria para el logro de los objetivos primordiales de la entonces Comunidad Económica Europea.

52. En reiteradas ocasiones, el TJUE ha manifestado que la eficacia de los objetivos de los Tratados no debe poner en peligro la autonomía del sistema jurídico de la Unión⁸³. Este complejo principio de autonomía del Derecho de la UE, acuñado por el TJUE en la sentencia *Van Gend & Loos*⁸⁴ y

⁸² Cfr. Conclusiones generales del sr. Mayras, 1972, relativas al asunto 48/39, “Imperial Chemical Industries vs. Comisión”, p. 186, en En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CC0048>

⁸³ Cfr., los Dictámenes 1/00, EU:C:2002:231, apartados 21, 23 y 26, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 76; y Sentencia *Kadi y Al Barakat International Foundation/Consejo y Comisión*, Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P. (EU:C:2008:461), de 8 de septiembre de 2008, apartado 282.

⁸⁴ Sentencia, de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, pp. 340.

el Dictamen 1/91⁸⁵ es una de las piedras angulares del Derecho de la Unión⁸⁶ y goza de reconociendo general, a pesar de ciertos usos desproporcionados y criticables⁸⁷. Este principio garantiza – entre otras cosas – a las instituciones el poder disponer de procedimientos de producción normativos propios para la consecución de los objetivos comunes, y que las características de sus normas, efectos y recursos jurisdiccionales propios no dependen del derecho nacional, por lo que es “*autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros*”⁸⁸ y “*no se le puede oponer ninguna norma del Derecho nacional*”⁸⁹. En este orden de cosas, tampoco le será oponible al Derecho de la UE normas de terceros Estados, cuando los operadores jurídicos (empresas principalmente) de Estados no europeos quieran expandir sus actividades económicas en el mercado de la UE, por lo que deberán cumplir – *de facto* o *de iure* – las normas que rigen este mercado. Pero la Abogada General Juliane Kokott ahonda en la autonomía del Derecho de la Unión más allá de la relación que existe entre el Derecho de la Unión y el Derecho de los Estados miembros, y considera que debe ser respetada igualmente en las relaciones con terceros⁹⁰. Desde la perspectiva de Kokott, si un producto extranjero – ya sean pilas, minerales críticos o madera libre de deforestación – cumple los estándares europeos de diligencia debida ambiental y social, al margen de que además cumpla otros criterios más exigentes, dicha circunstancia no resultaría contrario al principio de autonomía del Derecho de la UE, cuando dicho producto extranjero entre al mercado europeo. En tal caso, no es desatinado afirmar que la autonomía del Derecho de la Unión justifica la aplicación de sus normas de mercado interior a productos extranjeros y que una norma extranjera no puede socavar o mermar la unidad del mercado europeo y la autonomía de su Derecho.

53. El efecto útil de las normas europeas es otro rasgo fundamental del ordenamiento jurídico de la Unión de construcción jurisprudencial y asentado en la doctrina⁹¹. En la sentencia *Van Duyn*⁹², el TJUE reconoció que, si una directiva europea obliga a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, sus efectos jurídicos se encontrarían claramente debilitados, si se niega todo efecto directo a dicha directiva en caso de no transposición en el tiempo previsto. Lo mismo podría decirse, si una norma – como, por ejemplo, los arts. 8-15 de las Directiva 2024/1760 – no pudiese extender sus obligaciones a determinados terceros no-europeos, sus objetivos y efecto útil quedarían debilitados, si productos o empresas extranjeras que participan en el mercado interior no quedasen sometidos a las mismas obligaciones de diligencia debida ambiental y social que los europeos⁹³. Incluso, tales productos o empresas (extranjeros) quedarían igualmente impedidos de prevalecerse en justicia de los beneficios de las normas europeas.

⁸⁵ Dictamen 1/91, de 14.12.1991, Acuerdo AELC, apartado 21.

⁸⁶ Sentencia, de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62.; sentencia Costa (6/64, EU:C:1964:66) Sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, apartado 3 y, más recientemente, el dictamen 1/09 (EU:C:2011:12)3, apartado 65.

⁸⁷ Cfr., entre otros, J. MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, “El TJUE pierde el rumbo en el Dictamen 2/13 : ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 19, n° 52, 2015, pp. 825-869; R. ALONSO GARCÍA, “Sobre la adhesión de la UE al CEDH (o cómo del dicho al hecho, hay un gran trecho)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n° 53, 2015, pp. 11-16.

⁸⁸ Sentencia, de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62.

⁸⁹ Sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70.

⁹⁰ OPINIÓN DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT, presentada el 13 de junio de 2014 Procedimiento de dictamen 2/13, iniciado a petición de la Comisión Europea (ECLI:EU:C:2014:2475), párr. 159, donde además trae a colación casos anteriores relativos a acuerdos internacionales entre la UE y terceros Estados donde se cuestionaba la autonomía del derecho de la UE. Cfr., Dictámenes 1/91 (EU:C:1991:490), apartado 30, 1/92 (EU:C:1992:189), apartado 18, 1/00 (EU:C:2002:231), apartado 11 y 1/09 (EU:C:2011:123), apartado 67.

⁹¹ Cfr., entre otros, M. DOMAŃSKA, D. MIĄSIK, M. SZWARC (eds.), *National courts and the application of EU Law*, London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2024, 370p.; P.M., QUESADA LÓPEZ, *El principio de efectividad del Derecho de la Unión Europea y su impacto en el derecho procesal nacional*, Nacional, Iustel, 2024, 268 p; F. AMTEMBRIK, P. VAN DEN BERG, (eds.), *The constitutional integrity of the European Union*, T.M.C. Asser Press, 2010, 270 p.

⁹² Sentencia, de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*, 41/74, apartados 9 a 15.

⁹³ Sobre la necesidad de garantizar el efecto útil de las directivas, cfr., la sentencia de 24 de octubre de 2024, *Zabitoń*, C347/23, EU:C:2024:919, apartado 28 y jurisprudencia citada.

54. Con ocasión de la protección de datos personales y las obligaciones que los motores de búsqueda como *Google* deben cumplir, el TJUE se cuestionó hasta dónde llega el denominado “derecho al olvido” y si se deberían eliminar los enlaces que contengan información personal, cuando dicha información sea inadecuada, irrelevante o excesiva, a petición del afectado. En el asunto *Google v. España*⁹⁴, el TJUE estimó que no se podía aceptar que el tratamiento de datos personales llevado a cabo para el funcionamiento de un motor de búsqueda se sustraiga de las obligaciones y las garantías previstas por la Directiva 95/46, (entonces vigente), ya que menoscabaría su *efecto útil* y la protección eficaz y completa de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas que tiene por objeto garantizar⁹⁵. De hecho, la sentencia estableció un nivel alto de protección de datos personales en la era digital y sentó las bases para el actual Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Pero esta interpretación del efecto útil y expansivo de aquella directiva que conllevaba la extensión territorial del ámbito de aplicación derecho al olvido no se ha mantenido de manera uniforme en la jurisprudencia posterior. En el asunto C-507/17, el TJUE afirmó el alcance limitado de este derecho al olvido, según el art. 17 del actual RGPD, aunque dejaba una puerta abierta a una posible expansión mundial en circunstancias excepcionales⁹⁶. El Tribunal tuvo en consideración las Conclusiones del Abogado General, el Sr. Maciej Szpunar, quien sostenía que, en principio, el Derecho de la UE admite efectos extraterritoriales (por ejemplo, en derecho de la competencia y derecho de marca), pero ambos casos eran, a su juicio, situaciones extremas y excepcionales. Sin embargo, admitió que, en determinadas circunstancias, el interés de la Unión podría requerir una aplicación de las normas europeas más allá de su territorio⁹⁷, aunque en el asunto de autos no convergían tales circunstancias. De forma indirecta, el TJUE admitió también el argumento del efecto útil de las normas europeas para extender territorialmente el ámbito de aplicación de algunas normas a terceros. En el asunto C-336/10, constató que “en el contexto de la aplicación de la normativa de la Unión en materia medioambiental, ciertos factores que contribuyen a la contaminación del aire, del mar o del territorio terrestre de los Estados miembros tengan su origen en un hecho que se desarrolla en parte fuera de ese territorio que no puede oponerse (...) a la plena aplicabilidad del Derecho de la Unión en dicho territorio”⁹⁸.

V. La jurisprudencia del TJUE sobre la extensión territorial del Derecho de la Unión: criterios clave

55. Al amparo del art. 267 TFUE, el TJUE ha interpretado el alcance de la legislación europea para cubrir actividades que tienen lugar parcialmente en terceros países, como por ejemplo, en el caso *Zuchtvieh-Export*⁹⁹, la *Federación Europea para Ingredientes Cosméticos*¹⁰⁰, y *Google*¹⁰¹. En otras ocasiones ha validado la legalidad de legislación secundaria diseñada explícitamente con un amplio alcance territorial, como fue en el caso *ATAA*¹⁰². Pero según las circunstancias, el Tribunal ha llegado a combinar ambos enfoques, permitiendo el alcance extraterritorial del Derecho de la UE mediante la interpretación y el control de la legalidad del Reglamento (CE) n° 261/2004 sobre pasajeros aéreos, como fue

⁹⁴ Sentencia asunto C-131/12 13 de mayo de 2014, apartado 58.

⁹⁵ Véase, por analogía, la sentencia *L'Oréal y otros*, EU:C:2011:474, apartados 62 y 63, en particular, el respeto de su vida privada en lo que respecta al tratamiento de datos personales, al que esta Directiva concede una importancia especial, como confirman, concretamente, su artículo 1, apartado 1, y sus considerandos 2 y 10. Igualmente, las sentencias *Österreichischer Rundfunk y otros*, C465/00, C138/01 y C139/01, EU:C:2003:294, apartado 70; *Rijkeboer*, C553/07, EU:C:2009:293, apartado 47, e *IPI*, C473/12, EU:C:2013:715, apartado 28 y jurisprudencia allí citada.

⁹⁶ Cfr., al respecto, E. TORRALBA, “Reflexiones sobre el alcance territorial del Derecho al olvido”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, octubre 2021, pp. 575-593.

⁹⁷ Cfr., Conclusiones de Abogado General, el sr. Maciej Szpunar, presentada el 10 de enero de 2019, asunto C-507/17, apartado 62.

⁹⁸ Asunto C-366/10 *Air Transport Association of America (ATAA)*, de 21 de diciembre de 2011, apartado 129.

⁹⁹ Asunto C-424/13 *Zuchtvieh-Export*, de 23 de abril de 2015.

¹⁰⁰ Asunto C-592/14 *Federación Europea para Ingredientes Cosméticos*, de 21 de septiembre de 2016.

¹⁰¹ Asunto C-507/17 *Google contra CNIL*, de 24 de septiembre de 2019.

¹⁰² Asunto C-366/10 *Air Transport Association of America (ATAA)*, de 21 de diciembre de 2011.

el caso del asunto C-561/20¹⁰³. De esta jurisprudencia se pueden extraer los tres requisitos jurídicos esenciales que permiten la extensión territorial del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, a saber: i) que haya una previsión prevista expresa en la norma; ii) que la extensión territorial responda a la salvaguarda de un interés general de la Unión; y iii) que exista conexión territorial con la UE (como desencadenante).

1. Previsión expresa en la norma

56. La extensión territorial del ámbito de aplicación de una norma europea requiere – según el TJUE – que exista una previsión expresa en la expresa en la norma. Así lo entendió el TJUE en el caso Asunto C-424/13, relativo al transporte de animales vivos, al recordar que en varias disposiciones del reglamento aplicable a aquel litigio sobre el transporte de animales vivos, imponían obligaciones no solo para el transporte de animales que transcurra exclusivamente en el territorio de la Unión, sino también a todo aquel que parta de ese territorio con destino a terceros países¹⁰⁴. No se limitó a una lectura aislada la primera parte del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 1/2005, según la cual éste se aplica al transporte de animales dentro de la Unión, puesto que la segunda parte de esta disposición, relativa a los controles específicos de las partidas que entran en el territorio aduanero de la Unión o salen de éste, tiene en cuenta la dimensión externa a ese territorio que podía revestir tal transporte¹⁰⁵. Con ocasión del asunto C-366/10, sobre el transporte aéreo, el TJUE constató que las obligaciones de la Directiva 2003/87, aplicable a aquel litigio, se extendía a los operadores de aeronaves de terceros Estados, cuyos vuelos tenía por destino u origen un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro de la Unión. En consecuencia, no se podía excluir, en unas circunstancias como las de aquel litigio, que la Directiva en cuestión pudiese crear obligaciones para todos los demandantes en el litigio principal, incluidos, las partes no europeas¹⁰⁶.

57. A la luz de estas consideraciones, se puede afirmar que las principales normas europeas analizadas anteriormente, que afectan de forma considerable a terceros no europeos se ajustan al criterio del TJUE. Sus respectivas disposiciones contemplan expresamente la extensión territorial de su ámbito de aplicación “al responsable o encargado [del tratamiento de datos] no establecido en la Unión” (art. 3. 2 a), b) y c) del RGPD); a las “empresas no europeas (...) que haya generado un [determinado] volumen de negocios en la Unión” (el art. 2.2 de la Directiva 2024/1760); y a “los proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA que estén establecidos o ubicados en un tercer país” (art. 2.1c) del Reglamento IA).

2. Salvaguarda de un interés general de la Unión

58. El segundo requisito identificado por el TJUE para poder extender el ámbito de aplicación del Derecho europeo a terceros exige que la norma europea responda a la salvaguarda de un interés general de la Unión u objetivos globales del Derecho internacional vinculados necesariamente con los propósitos e intereses generales del Derecho de la UE. A lo largo de la jurisprudencia, el TJUE ha confirmado como intereses generales de la Unión – a los efectos de la expansión territorial – el bienestar animal, la protección de la salud humana, el derecho a la vida privada y la protección de datos o la protección de

¹⁰³ Asunto C-561/20, de 7 de abril de 2022, sobre la compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos.

¹⁰⁴ Asunto C-424/13 *Zuchtvieh-Export*, de 23 de abril de 2015, apartado 37, haciendo referencia a expresa al artículo 14 del Reglamento nº 1/2005, así como el artículo 1, apartado 1; el artículo 2, letra i); el artículo 5, apartado 4; el artículo 8, apartado 2; el artículo 15, apartado 2, y el artículo 21 de dicho Reglamento

¹⁰⁵ *Ibid.*, apartado 38, donde recuerda, además, que el Reglamento nº 1/2005 define, en el artículo 2, letra i), la expresión «punto de salida» como el lugar por el que los animales salen del territorio de la Unión.

¹⁰⁶ Asunto C-366/10 *Air Transport Association of America (ATAA)*, apartados 108 y 109

medioambiente en particular, la protección de la atmósfera y la lucha contra el cambio climático.

59. En el caso Asunto C-424/13, relativo al transporte de animales vivos, el Tribunal confirmó cómo el considerando 1 del Reglamento aplicable al caso – Reglamento nº 1/2005 – buscaba dar pleno efecto al Protocolo (nº 33) sobre la protección y el bienestar de los animales, anexo al Tratado CE y que en la actualidad corresponde al artículo 13 TFUE, donde se reconoce que la protección del bienestar de los animales constituye un objetivo legítimo de interés general de la Unión¹⁰⁷. En el asunto C-592/14, el Tribunal destacó la necesidad de la armonización de las normas del mercado interior aplicables a los productos cosméticos con el fin de garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana¹⁰⁸. A su juicio, de la lectura conjunta de los considerandos 38 a 42, 45 y 50 del Reglamento n.º 1223/2009 sobre productos cosméticos, la norma controvertida en aquel litigio, se deducía que el legislador de la Unión quiso tener en cuenta igualmente las exigencias de bienestar de los animales en dicho Reglamento, para garantizar la seguridad de los productos en el sector cosmético, producidos con ingredientes de origen animal¹⁰⁹. Desde la perspectiva de la seguridad y la salud, se justifica la prohibición de comercialización en el mercado europeo de productos cosméticos, cuyos ingredientes hubieran sido objeto de ensayos en animales fuera de la Unión, salvo que los datos resultantes de esos ensayos se utilizan para probar la seguridad de esos productos en el mercado de la Unión¹¹⁰. Es decir, la UE persigue un interés general, y no solo particular de la UE, al exigir un elevado nivel de protección de la salud humana para todo consumidor.

60. En relación con el derecho a la vida privada y protección de datos, es oportuno recordar el asunto C-507/17 *Google*, aunque el TJUE no admitió en aquella ocasión la extensión territorial del derecho de la Unión al mundo entero. Según el TJUE, “permitir a una autoridad de la Unión que ordene una retirada de enlaces a nivel mundial transmitiría un mensaje nefasto” y de permitirse dicha acción, “existiría un riesgo real de nivelar a la baja (la debida protección de la vida privada), en detrimento de la libertad de expresión, a escala europea y mundial”¹¹¹. Pero en ningún momento el Tribunal cuestionó el interés de la UE de garantizar la protección de los datos y el derecho a la vida privada, tal y como está consagrado en el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, lo que constituye un interés legítimo incuestionable¹¹², que siempre deberá tenerse en consideración para futuros instrumentos jurídicos UE en la materia.

61. La protección de la atmósfera y la lucha contra el cambio climático es un interés general y legítimo de la UE, aunque también un interés internacional global incuestionable en la jurisprudencia del TJUE. Este interés general de lucha contra el cambio climático, justificó en el asunto C-366/10, la aplicabilidad de la Directiva 2008/101 a los operadores de aeronaves matriculadas en un Estado miembro o en un tercer Estado, cuando dichas aeronaves realizan vuelos con origen o destino en aeródromos situados en el territorio de alguno de los Estados miembros¹¹³. Además, para el TJUE fue decisivo que no se vulnera el principio de territorialidad ni la soberanía de los terceros Estados, desde o hacia los cuales se efectúan dichos vuelos, sobre el espacio aéreo que se halla por encima de su territorio, pues dichas aeronaves se encuentran físicamente en el territorio de uno de los Estados miembros de la Unión y por ello están sometidas, en consecuencia, a la plena competencia de la Unión¹¹⁴. Por último, el Tribunal recuerda que, si bien el objetivo final del régimen de comercio de derechos de emisión es la protección del medio ambiente y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, dicho régimen no re-

¹⁰⁷ Asunto C-424/13 *Zuchtvieh-Export*, de 23 de abril de 2015, apartado 35, donde trae a colación la jurisprudencia anterior sobre este interés general de la Unión. Cfr., las sentencias *Viamex Agrar Handel y ZVK*, C37/06 y C58/06, EU:C:2008:18, apartado 22, y *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers y Andibel*, C219/07, EU:C:2008:353, apartado 27.

¹⁰⁸ Asunto C-592/14 *Federación Europea para Ingredientes Cosméticos*, de 21 de septiembre de 2016, apartado 32.

¹⁰⁹ *Ibid.*, apartado 34.

¹¹⁰ *Ibid.*, apartado 45.

¹¹¹ Asunto C-507/17 *Google contra CNIL*, de 24 de septiembre de 2019, apartado 61.

¹¹² *Ibid.*, apartado 59.

¹¹³ Asunto C-366/10 *Air Transport Association of America (ATAA)*, apartado 125.

¹¹⁴ *Ibid.*, apartado 125 in fine.

duce por sí mismo tales emisiones, por lo que debe fomentar y favorecer nuevos mecanismos concretos al servicio del interés general de protección del medio ambiente¹¹⁵. En cambio, en el asunto C-561/20, sobre las compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, el Tribunal sostuvo que el interés general de proteger a los pasajeros se desprendía de los considerandos 1 y 4 del Reglamento nº 261/2004, el aplicable a aquel litigio¹¹⁶. Para el Tribunal resultó determinante que, para garantizar tal objetivo, el legislador de la Unión podía optar por autorizar el ejercicio en su territorio de una actividad comercial —en el aquel caso, el transporte aéreo— únicamente si los operadores (no-europeos), respetaban los criterios definidos por la Unión y orientados a dar cumplimiento a los objetivos que esta se ha fijado en materia de protección de los consumidores y de los pasajeros aéreos¹¹⁷.

62. Las principales normas europeas analizadas anteriormente, que afectan de forma considerable a terceros no europeos se ajustan a este criterio del TJUE. Tanto el RGPD, como la Directiva sobre la diligencia debida empresarial y Reglamento IA extienden territorial sus respectivos ámbitos de aplicación para salvaguardar un interés general de la Unión. En estos casos, tales intereses responden igualmente a intereses de la comunidad intencional en su conjunto. En particular, la sostenibilidad empresarial que exige la Unión para proteger su mercado interior, protege también al medio ambiente y las personas. Además, la Directiva 2024/1760 asume como propias obligaciones internacionales como es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y su correspondiente Acuerdo de París de 2015 y el Pacto de Glasgow para el Clima de 2021, (considerando 10 de Directiva). El interés internacional por la debida diligencia empresarial se recoge en diversos instrumentos internacionales, como por ejemplo, en los *Principios Rectores sobre las Empresas y los derechos humanos* de la ONU de 2011 (considerando 5 de la Directiva); la Agenda 2030 (2015) y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (considerando 8 de Directiva); y en las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, de 2023) (considerando 6).

63. El carácter social fundamental del RGPD persigue el interés general de la UE de protección a las personas, que constituye además un mandato del artículo 8. 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del artículo 16.1 del TFUE. El objetivo de proteger a las personas y sus datos personales se refuerza en el considerando 4, que destaca cómo el Reglamento respeta todos los derechos fundamentales y observa las libertades y los principios reconocidos en la Carta conforme se consagran en los Tratados, en particular, el respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de las comunicaciones, la protección de los datos de carácter personal, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión y de información, la libertad de empresa, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo, y la diversidad cultural, religiosa y lingüística. Además, ofrece un nivel uniforme y elevado de protección de las personas físicas, debe ser equivalente en todos los Estados miembros y eliminar los obstáculos a la circulación de datos personales dentro de la Unión (considerando 10).

64. De la lectura conjunta de los considerandos 5, 6, 8, 9, 10 y 20 del RIA cabe destacar que sus contenidos concretos ayudan a proteger los derechos fundamentales, la salud y la seguridad, y facilitar el control democrático, la alfabetización en materia de IA. El legislador subraya que las “obligaciones impuestas a los distintos operadores que participan en la cadena de valor de la IA en virtud del presente Reglamento, deben aplicarse para alcanzar los objetivos legítimos de interés de protección del presente Reglamento (considerado 9). Por ello, para alcanzar el objetivo de garantizar la igualdad de condiciones y la protección efectiva de los derechos y libertades de las personas en toda la Unión deberán aplicarse las normas establecidas en este Reglamento a todos los proveedores de sistemas de IA sin discriminación, con independencia de si están establecidos en la Unión o en un tercer país, y a los responsables del

¹¹⁵ *Ibid.*, apartado 139.

¹¹⁶ Asunto C-561/20, de 7 de abril de 2022, sobre la compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, apartado 57.

¹¹⁷ *Ibid.*, apartado 58.

despliegue de sistemas de IA establecidos en la Unión (considerando 21).

3. Conexión territorial con la Unión

65. Como tercer y último requisito, el TJUE exige una conexión territorial del bien o conducta extranjera con la Unión. Solo así podrá aplicarse el Derecho de la UE, cuando la actividad empresarial de la parte no europea tenga una vinculación física o jurídica con el territorio de la UE, aunque dicha conexión no tiene que ser pariente ni estática¹¹⁸.

En el asunto C-366/10 *Air Transport Association of America*, el TJUE consideró que se establece una “estrecha conexión” con el territorio de la UE cuando la actividad concreta – en aquel caso la salida de pasajeros desde aeropuertos europeos – suponía su punto inicial determinante para la aplicación de la norma europea. Como constató el Tribunal, lo relevante de aquella Directiva es que solo regulaba los vuelos con destino u origen en un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro¹¹⁹; y por esa razón se aplica la norma “cuando un vuelo con origen en un aeródromo situado en el territorio de un tercer Estado, pero llegue a un aeródromo situado en el territorio de alguno de los Estados miembros de la Unión, o cuando un vuelo con origen en tal aeródromo se dirija a un aeródromo situado en un tercer Estado”¹²⁰. En consecuencia, dada la conexión territorial con la Unión, el legislador puede someter a autorizar el ejercicio en su territorio de una actividad comercial, (...) si se cumplen los objetivos que ésta se ha fijado en materia de protección del medio ambiente¹²¹.

66. También en el asunto C-561/20, sobre el transporte de pasajeros en vuelos con conexión directa, el TJUE estimó que el elemento clave para aplicabilidad del Reglamento nº 261/2004 era su “un estrecho vínculo de conexión con el territorio de la Unión”¹²² y que, por lo tanto, quedar sometidos a la competencia de la Unión en virtud de ese vínculo de conexión, incluso cuando parte del vuelo se realice fuera del espacio aéreo de la UE. En la medida en que un vuelo se realiza partiendo de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro, ese vuelo y sus pasajeros mantienen un estrecho vínculo con el territorio de la Unión, incluso para el tramo del vuelo realizado fuera de la Unión¹²³.

67. De forma indirecta, en el caso C-592/14, el Tribunal, consideró la conexión territorial a la luz de las consecuencias que se derivarían si, se permitiese la comercialización en la UE de un cosmético extranjero compuesto por algún ingrediente de origen animal sin el debido control. La consecuencia lógica sería que tal producto “podría circular posteriormente de un modo completamente libre en el mercado europeo y podría venderse para su inclusión en evaluaciones de seguridad e informes de seguridad sobre productos cosméticos”, en contravención de la legalidad, “lo que genera un riesgo significativo de elusión”.¹²⁴

68. De forma análoga, puede afirmarse que cuando el destinatario final de una actividad empresarial extranjera es el mercado interior europeo, eso supone una estrecha conexión con el territorio de la Unión, lo que constituye el suficiente vínculo para someter esa actividad a la competencia de la UE. Pero recuérdese, además, que la Directiva sobre la sostenibilidad empresarial europea condiciona la aplicación de sus normas a las empresas no europeas, cuando la conexión territorial con el mercado de la Unión sea sólido y concreto, es decir, cuando la empresa no europea “haya generado un volumen de negocios neto superior a 450.000.000 millones EUR en la Unión en el ejercicio financiero precedente al último ejercicio financiero” (art. 2.2.a) de la Directiva). No toda empresa extranjera con conexiones comerciales en el Unión queda obligada a aplicar los mecanismos de diligencia debida ambiental y social, previsto en la Directiva. Resulta razonable y no es discriminatorio que, en función del volumen de

¹¹⁸ A. C. GALLEGO HERNÁNDEZ, “La aplicación de la extensión territorial *op. cit.*, p. 306.

¹¹⁹ Asunto C-366/10, *op. cit.*, apartado 117.

¹²⁰ *Ibid.*, apartado 119.

¹²¹ *Ibid.*, apartado 128.

¹²² Asunto C-561/20, *op. cit.*, apartado 52.

¹²³ *Ibid.*, apartado 53.

¹²⁴ Asunto C-592/14, *op. cit.*, 2016, apartado 45.

negocio, se exijan las mismas condiciones de sostenibilidad a las empresas europeas y a las extranjeras.

VI. Tres reflexiones finales

69. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, se pueden extraer las siguientes tres reflexiones finales. La primera – hecha desde la perspectiva jurídica – sugiere que el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial de la Unión cumple con las normas y principios del Derecho internacional, en concreto la doctrina de los efectos y el principio de protección. La expansión territorial del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión ya no es una tendencia en auge, como sostuvo el TJUE con ocasión de los asuntos C-366/10 *Air Transport Association of America (ATAA)*, y en el C-424/13 *Zuchtvieh-Export*. Esta nueva modalidad de jurisdicción extraterritorial – como propuso Scott – se ha consolidado en la Unión en los últimos años, con una regulación específica sobre productos y empresas extranjeras que se comercializan u operan en el mercado europeo, bajo condiciones, a las que, por razones de sostenibilidad social y ambiental, la Unión les exige los mismos estándares u obligaciones que a los europeos. Si bien es cierto, que el legislador europeo no contempla un único modelo para la afectación de sus normas a terceros, en la práctica se observan diversos niveles de afectación que difieren significativamente en el grado de obligaciones que se exigen al tercero.

70. La Unión ha interiorizado claramente que para garantizar el efecto útil de su Derecho y la coherencia de sus políticas es fundamental la extensión territorial del ámbito de aplicación de determinadas normas, cuando productos o empresas extranjeros intervienen su mercado interior. El funcionamiento del mercado europeo no permite un trato discriminatorio entre productos europeos y los de libre práctica, por lo que se deben exigir las mismas condiciones ambientales y sociales para la fabricación o reciclaje de los productos extranjeros, como, por ejemplo, las pilas o baterías, con independencia del país de origen, si se comercializan en la Unión y evitar la competencia desleal. *Mutatis mutandis*, si a las empresas europeas se les exige que actúen en materia de derechos humanos y medio ambiente, con la debida diligencia, basadas en el riesgo, para supervisar, prevenir o reparar los perjuicios que causen sus actividades económicas, se mermaría el efecto útil de la directiva y la capacidad de la UE de controlar y reducir los efectos adversos, ambientales o sociales, si no se aplican las mismas exigencias a las empresas no europeas, bajo determinadas condiciones, si operan en igualdad de condiciones en el mercado europeo.

71. La segunda reflexión – hecha desde la perspectiva de la sostenibilidad – permite apreciar la expansión territorial del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión como una técnica legislativa o herramienta interesante al servicio de la sostenibilidad, porque permite convertir en *hard law* aplicable más allá de la UE a los objetivos de desarrollo sostenible a los que aspira la comunidad internacional. Esta cuestión se había planteado en la doctrina como un futuro, pero se ha convertido ya en una realidad¹²⁵. Recuérdese que, hasta la fecha, no se ha conseguido formalizar un tratado internacional sobre empresa y derechos humanos, tal y como estaba propuesto por el Relator especial de la ONU, el sr. Ruggie¹²⁶ y por el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en material de Derechos Humanos¹²⁷. Ante las pocas perspectivas de futuro de que aquel posible tratado internacional llegase a ser norma vinculante, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos apeló a la Unión Europea a que aprobase cuanto antes la actual Directiva 2024/1760, sobre la debida diligencia empresarial¹²⁸, que extiende obligaciones euro-

¹²⁵ Cfr., en este sentido, O. MARTÍN-ORTEGA, “Human Rights Due Diligence for Corporations: From Voluntary Standards to Hard Law at Last?”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 32, 2014, pp. 44–74.

¹²⁶ A/HRC/RES/17/4, de 6 de julio de 2011, sobre los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, presentados por el Relator especial John Ruggie.

¹²⁷ Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en material de Derechos Humanos, de 16 de julio de 2019, *Proyecto revisado de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*. Extraído de https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf

¹²⁸ Comunidad de prensa de 13 de febrero de 2024, en <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2024/02/un-human-rights-chief-urges-eu-leaders-approve-key-business-and-human-rights>

peas a terceros para identificar y solventar riesgos adversos para los derechos humanos, que coincida en esencia, según el Consejo Económico y Social de la UE,¹²⁹ con las aspiraciones de los *Principios rectores* de la ONU sobre empresas y derechos humanos.

72. No es desatinado afirmar que el efecto “expansivo” de estas normas europeas por razones de sostenibilidad son motivo de cooperación de *facto* y *de iure* de la Unión con terceros Estados y con el desarrollo del Derecho internacional. En el considerando 69 del Reglamento UE 2023/ 1115, sobre deforestación, se establece que, para controlar el riesgo que supone la introducción en el mercado europeo o la exportación de productos no conformes al Reglamento, que es variable dependiendo de la materia prima o el producto, así como de su país de origen y de su país de producción, “la Comisión debe cooperar con los países clasificados como de riesgo alto, así como con las partes interesadas pertinentes de dichos países, con el fin de trabajar para reducir el nivel de riesgo”. Esta reducción del nivel de riesgo de productos provenientes de la tala ilegal, repercute en beneficio de toda la comunidad internacional.

73. La tercera y última reflexión – hecha necesariamente desde la perspectiva geoeconómica – nos invita a aconsejar mesura y ponderación en la extensión territorial del ámbito de aplicación del Derecho de la UE. La Unión no se puede arriesgar a “matar su gallina de los huevos de oro”, ya que unos altos estándares de protección del medioambiente y de los derechos humanos exigibles a terceros pueden ser contraproducentes y provocar que el mercado interior pierda su atractivo. Esto podría conllevar – en contrapartida – a una situación desventajosa para los consumidores europeos por el encarecimiento de los productos o incluso, a un retorno al proteccionismo, donde se limitan las importaciones para proteger la industria local en lugar de fomentar un mercado más global y sostenible. No sería una decisión geoeconómica acertada en el actual contexto de revisionismo del orden internacional y de “guerra comercial” entre Estados Unidos, China y otras potencias emergentes. Desde esta perspectiva geoeconómica, se puede llegar a comprender mejor la propuesta del legislador europeo de simplificar las obligaciones sustantivas de la diligencia debida empresarial. En efecto, la propuesta legislativa de la Comisión – denominada Ómnibus I¹³⁰ – pretende simplificar y racionalizar el marco regulador con el fin de reducir la carga para las empresas que se deriva de la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad y la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, sin socavar los objetivos estratégicos de ninguno de los dos actos legislativos. En breve verá la luz tras su aprobación en Estrasburgo, en octubre de 2025. Los nuevos contenidos afectan, entre otras cuestiones, a la unificación de la cuantía mínima de volumen de negocio neto generado en la Unión por la empresa extranjera para quedar sometida al ámbito de aplicación de ambas directivas.

¹²⁹ Cfr., Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos» (Dictamen de iniciativa) (2020/C 97/02)

¹³⁰ COM (2025) 81 in fine, Bruselas 26.2. 2025.