



La exportación de pensiones de ciudadanos extracomunitarios a Terceros Estados por imperativo de la Directiva 2024/1233, la Directiva 2014/36 y la Directiva 2011/98 vulnera el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

THE EXPORT OF PENSIONS OF NON-EU CITIZENS TO THIRD COUNTRIES, AS REQUIRED BY DIRECTIVE 2024/1233, DIRECTIVE 2014/36 AND DIRECTIVE 2011/98, VIOLATES THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION

Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad de Sevilla

csrodas@us.es 0000-0001-9780-7860

RESUMEN

Ninguna disposición del Reglamento 883/2004 de coordinación de sistemas de Seguridad Social obliga a exportar pensiones de nacionales de Estados miembros a países Terceros. Menos aún pueden imponer esta obligación Directivas fundadas en el artículo 79.2.b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea porque dicho artículo exige la residencia legal en el territorio de la UE de los nacionales de Terceros Estados a los que se aplique.

ABSTRACT

No provision of Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems requires Member States to export pensions to EU citizens in third countries. Nor can such an obligation be imposed by Directives based on Article 79(2)(b) of the Treaty on the Functioning of the European Union, since that article requires nationals of third countries to whom it applies to be legally resident within the territory of the EU.

PALABRAS CLAVE

Directivas
Reglamento 1231/2010
Nacionales de Terceros Estados
Igualdad de tratamiento
Libre circulación de trabajadores

KEYWORDS

Directives
Regulation 1231/2010
Nationals of third countries
Equal treatment
Free movement of workers

1. EXPORTACIÓN DE PENSIONES A TERCEROS ESTADOS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 79.2.B) TFUE

En materia de exportación de pensiones, el artículo 12.4¹ de la Directiva 2024/1233 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de Terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro, proclama que “los trabajadores de Terceros países que se trasladen a un Tercer país, o sus supérstites que residan en Terceros países y sean titulares de derechos generados por esos trabajadores recibirán las pensiones legales por vejez, invalidez o fallecimiento derivadas del empleo anterior de tales trabajadores y adquiridas con arreglo a la legislación mencionada en el artículo 3 del Reglamento 883/2004, en las mismas condiciones y en las mismas cuantías que los nacionales de los Estados miembros de que se trate cuando se trasladan a un Tercer país”.

La redacción del citado artículo 12.4 de la Directiva 2024/1233 es exactamente igual a su precedente, el artículo 12.4 de la Directiva 2011/98.

Idéntica previsión de exportación de pensiones a Terceros Estados la encontramos en el artículo 23.1.i)² de la Directiva 2014/36 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de Terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

Por tanto, las tres citadas Directivas tienen en común que regulan la obligación de los Estados miembros de exportar pensiones de ciudadanos extracomunitarios a Terceros Estados. Asimismo, las tres Directiva se fundan únicamente en el artículo 79.2. letras a) y b) del TFUE que establece:

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario³, medidas en los ámbitos siguientes:

- a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
- b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros”.

1. Conforme al artículo 20 de la Directiva 2024/1233 su artículo 12.4 se aplicará a partir del 22 de mayo de 2026.

2. Artículo 23.1.i): “los trabajadores temporeros que se trasladen a un Tercer país, o los supérstites de tales trabajadores que residan en un Tercer país y a cuyo favor el trabajador temporero haya causado derechos, recibirán las pensiones legales basadas en el empleo anterior del trabajador temporero y adquiridas de conformidad con la legislación que contempla el artículo 3 del Reglamento 883/2004, en las mismas condiciones y con arreglo a los mismos baremos que los nacionales de los Estados miembros de que se trate cuando se trasladan a un Tercer país”.

3. En el procedimiento legislativo ordinario la propuesta surge de la Comisión Europea, y requiere mayoría simple en el Parlamento y mayoría cualificada en el Consejo.

Por el contrario, cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo (artículo 352 TFUE).



El artículo 79.2.b) TFUE es también el fundamento legal del Reglamento 1231/2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento 883/2004 y el Reglamento 987/2009 a los nacionales de Terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos.

En mi opinión resulta a todas luces manifiestamente insuficiente la base legal de las tres Directivas para imponer la exportación de pensiones fuera de la Unión Europea en favor de nacionales de Terceros Estados por las siguientes razones:

- **Primera:** el artículo 79.2.b) del TFUE solo habilita para regular “los derechos de los nacionales de Terceros países que residan legalmente en un Estado miembro”, en clara correspondencia con el principio de territorialidad del Derecho de la UE.

La residencia legal de los extranjeros de Terceros Estados en el territorio un Estado miembro es un requisito *sine qua non* para la aplicación de la Directiva 2024/1233, y así lo exige expresamente su artículo 2.2., igual que hacía su precedente la Directiva 2011/98.

Respecto a la Directiva 2014/36 la falta de cobertura legal del artículo 79.2.b) TFUE para fundar el Derecho a exportar pensiones fuera de la Unión Europea es aún más evidente puesto los trabajadores temporeros a los que se aplican, por definición, “nacionales de un Tercer país que conservan su residencia principal en un tercer País” (artículo 3.b).

No desvirtúan las anteriores consideraciones el hecho de que la STJUE de 25 de noviembre de 2020⁴ afirme que no es lícito que un Estado miembro deniegue al titular de un permiso único el disfrute de prestaciones familiares por el hecho de que los miembros de su familia no residan en su territorio, sino en un Estado Tercero, cuando el mismo Estado miembro concede tal prestación a sus nacionales con independencia del lugar de residencia de los miembros de su familia. Y ello porque, como Nebot Lozano⁵ destacó, en materia de prestaciones familiares no se aplica el principio de exportación de prestaciones, dado que la persona beneficiaria sí se encuentra en el territorio del Estado miembro, sino de equiparación de residencia de los miembros de la familia. También es innegable que, pese a todo, en materia de prestaciones familiares no rige una plena igualdad de trato para los nacionales de Terceros Estados porque las tres Directivas analizadas permiten a los Estados aplicar excepciones en esta materia.

Además, la citada STJUE de 25 de noviembre de 2020 tampoco está exenta de crítica, ya que los derechos de Seguridad Social que se reconozcan por las tres Directivas analizadas tienen como marco y límite el Reglamento de coordinación: el artículo 12.1. e) de la Directiva 2024/1233 reconoce el Derecho a la igualdad

4. STJUE de 25 de noviembre de 2020, C-302/19 (INPS) ECLI:EU:C:2020:957.

5. Nebot Lozano, María Lidón: “La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos Pinna y Yañez Campoy, M.L.”, Noticias de la Unión Europea nº 157/1998, pp.79-88.



de trato de los nacionales de Terceros Estados residentes legales en la UE respecto a las “ramas de la Seguridad Social, tal como se definen en el Reglamento 883/2004”. La misma redacción tiene el artículo 23.1.d) Directiva 2014/36.

Es por ello que considero que el Reglamento 883/2004 ha de ser el criterio hermenéutico para aplicar el principio de igualdad de trato a los ciudadanos extracomunitarios en materia de Seguridad Social. Y al respecto hay que recordar que la equiparación de la residencia en otro Estado miembro de los familiares del trabajador migrante como si residieran en el Estado miembro competente tiene su origen en la STJCE Pinna I⁶ fundándose en el Derecho a la libre circulación de trabajadores (no en el principio de igualdad de trato en el área de la Seguridad Social) y está actualmente incorporado al artículo 67 del Reglamento 883/2004⁷.

Pero dicho artículo 67 sólo impone la obligación de equiparar la residencia de los familiares cuando residan en otros Estados miembros, nunca en Estados Terceros. Y si ninguna disposición del Reglamento 883/2004 obliga a los Estados a equiparar la residencia de los familiares en Terceros Estados como si residieran en el Estado de empleo, tampoco pueden hacerlo Directivas que se basan en el artículo 79.2.b) TFUE porque esos familiares no residen legalmente en la UE.

Tampoco pueden los ciudadanos extracomunitarios invocar el artículo 45 del TFUE para reclamar prestaciones familiares al amparo de un Convenio internacional de Seguridad entre un Estado miembro y un Tercer Estado donde residen sus familiares, prestaciones que sí han de ser reconocidas a nacionales de Estados miembro⁸ por aplicación de la STCE Gottardo⁹.

- **Segunda:** el Considerando segundo de la Directiva 2024/1233 afirma que la política de integración de los nacionales de Terceros Estados debe tener como objetivo concederles derechos “comparables”, pero -matizo yo- no más Derechos que los reconocidos a los propios ciudadanos de la UE.

Debemos preguntarnos pues: ¿tienen los ciudadanos de la Unión Europea reconocido el Derecho a exportar pensiones fuera del territorio de la Unión en virtud del principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social

6. STJCE de 15 de enero de 1986, -C 41/84 (Pinna) ECLI:EU:C:1986:1

7. Artículo 67: Miembros de familia residentes en otro Estado miembro.

Cualquier persona tendrá derecho a prestaciones familiares con arreglo a la legislación del Estado miembro competente, que serán extensivas a los miembros de su familia que residan en otro Estado miembro, como si residieran en el Estado miembro competente. No obstante, los titulares de pensiones tendrán derecho a prestaciones familiares con arreglo a la legislación del Estado miembro competente respecto de sus pensiones.

8. Por aplicación de la doctrina Gottardo e invocando el artículo 45 TFUE, el auto del TJUE de 5 de septiembre de 2019 reconoció el derecho de un trabajador migrante portugués a cobrar prestaciones familiares de Luxemburgo por su hija residente en Brasil, en igualdad de condiciones que los ciudadanos luxemburgueses, en aplicación de lo previsto en Convenio bilateral entre Luxemburgo y Brasil.

9. Adrián Arnáiz, A.J.: “La contribución de la sentencia Gottardo del TJCE, de 2 de junio de 2002, a la realización del principio de igualdad de tratamiento por lo que se refiere a la Seguridad Social en la Unión Europea”, *Información Laboral* nº 2/2004, pp. 2-44.



reconocido por los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social? Categóricamente no.

El TJCE en su sentencia de 3 de abril de 2008¹⁰ dejó meridianamente claro que “ni el Reglamento 1408/71 ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados Terceros. De ello se deriva que las modalidades prácticas con arreglo a las cuales se realiza el pago de una pensión de jubilación quedan sujetas a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha pensión”. Por su parte, en la sentencia Grana-Novoa¹¹ el TJCE afirmó que “ninguna disposición del Reglamento 1408/71 contempla los Convenios celebrados entre un único Estado miembro y uno o varios Estados Terceros, ni en lo que respecta a saber si, y en qué medida, el sistema del Reglamento debe sustituirlos, ni en lo que respecta a la aplicación del principio de igualdad de trato”.

En definitiva, si hoy por hoy, los ciudadanos de Estados miembros no tienen reconocido al amparo del principio de igualdad de trato consagrado en el Reglamento 883/2004 de coordinación de los sistemas de Seguridad Social un Derecho a exportar pensiones a Terceros Estados, tampoco con fundamento en el artículo 79.2.b) TFUE se puede hacer de mejor Derecho a nacionales de Terceros Estados que no residen en la Unión Europea.

- **Tercera:** es cierto que el TJCE ha reconocido en su sentencia Gottardo¹² que los Estados miembros signatarios de Convenios internacionales de Seguridad Social con Terceros Estados no pueden excluir de su ámbito de aplicación personal a otros nacionales de otros Estados miembros. Pero hay que subrayar que en esa sentencia no se reclamaba la exportación de pensiones a Terceros Estados, sino la totalización de períodos de seguro para el cálculo de la pensión. Además, el TJCE no basó su decisión en el Reglamento de coordinación de regímenes de Seguridad, sino en el artículo 39 del Tratado de la CE (actual artículo 45 TFUE) que consagra el Derecho a la libre circulación de trabajadores. Y no debemos olvidar que el Derecho a la libre circulación de trabajadores consagrado en el Tratado está subordinado al requisito de ostentar la nacionalidad de un Estado miembro.

Por tanto, si los nacionales de Terceros Estados no pueden invocar el artículo 45 TFUE, tampoco pueden exigir ser equiparados a nacionales de Estados miembros en materia de exportación de pensiones por aplicación de Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros y Terceros Estados. No pueden confundirse, ni son conceptos sinónimos, el Derecho a la igualdad de trato en materia de Seguridad Social regulado en los Reglamentos de coordinación y circunscrito al territorio de la UE, con el de Derecho a la no discriminación por razón de la nacionalidad en el ejercicio del Derecho a la

10. STJCE de 3 de abril de 2008, C-331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

11. STJCE de 2 de agosto de 1994, C-23/92 (Grana-Novoa) ECLI:EU:C:1993:339.

12. STJCE de 5 de enero de 2002, C-55/00 (Gottardo) ECLI:EU:C:2002:16.

libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros. Porque el concepto de trabajador protegidos por el artículo 45 y el 48 del TFUE no es plenamente coincidente¹³.

- **Cuarta:** que no existe plena igualdad en materia de Seguridad Social entre nacionales de Estados miembros y nacionales de Terceros Estados que residen legalmente en la UE lo ha puesto de manifiesto la STJUE de 5 de marzo de 2026¹⁴ que resolvió que un nacional de un Tercer Estado, aunque resida legalmente en un Estado miembro, no puede invocar el Derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados miembros para el reconocimiento de una prestación especial no contributiva de Seguridad Social¹⁵.

En conclusión: ni es posible que una Directiva conceda Derechos a situaciones excluidas del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, ni el artículo 79.2.b) TFUE es base legal suficiente para imponer la exportación de pensiones de ciudadanos extracomunitarios no residentes en la UE a Terceros Estados.

- **Quinta:** el Reglamento 1231/2010, que también tiene su fundamento en el artículo 79.2.b) TFUE, no reconoce el derecho de los nacionales de Terceros Estados a exportar pensiones fuera del territorio de la Unión Europea. Y ni tan siquiera es aplicable a los nacionales de Terceros Estados que hubieran estado sometidos solo a la legislación de Seguridad Social de un único Estado miembro. Consecuentemente, los nacionales de Terceros Estados que residan legalmente en la Unión Europea, pero a los que no les sea aplicable el Reglamento 1231/2010, ni tan siquiera tienen reconocido el Derecho a exportar pensiones a otros Estados miembros.

Por tanto, si hay nacionales de Terceros Estados que residiendo o encontrándose legalmente en la Unión Europea no tienen reconocido el Derecho a exportar pensiones causadas en un Estado miembro a otro Estado miembro, menos podrán invocar el derecho a exportar pensiones fuera de la Unión Europea al amparo de Directivas fundadas en el artículo 79.2.b) TFUE cuando esas personas ya no residen en la Unión Europea.

Refuerza esta exégesis el que incluso cuando los trabajadores nacionales de Terceros Estados tienen garantizada en los Acuerdos Euromediterráneos con Argelia, Marruecos y Túnez la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre trabajadores argelinos, marroquíes y tunecinos con los nacionales de los Estados miembros en el sector de la Seguridad Social, la Comisión Europea en el

13. Sánchez-Rodas Navarro, C.: "Los conceptos de trabajador/a en la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores: zonas grises", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 38/2024, pp. 41-51.

14. STJUE de 5 de marzo de 2026, C-151/24 (INPS) ECLI:EU:C:2026:144.

15. Las prestaciones especiales no contributivas son prestaciones no contributivas de Seguridad Social notificadas en el Anexo X del Reglamento 883/2004 y que, por ese motivo, no son exportables a otros Estados miembros, aunque sí se les aplica el principio de igualdad de trato y totalización. España ha notificado en dicho Anexo sus pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.



asunto Fahmi¹⁶ alegó “que un trabajador marroquí que ha dejado de ejercer su actividad profesional en un Estado miembro y ha regresado a su país de origen, en el que reside, deja de estar legitimado para invocar la prohibición de discriminación en el ámbito de la Seguridad Social”.

Menos aún podría fundarse el Derecho a exportar pensiones causadas en la UE a Terceros Estados en el Considerando nº 13 del Reglamento 1231/2010 que dice: “la condición de residencia legal en el territorio de un Estado miembro no debe afectar a los derechos derivados de la aplicación del Reglamento 883/2004 en lo relativo a las pensiones de invalidez, jubilación o supervivencia, por cuenta de uno o varios Estados miembros, en el caso del nacional de un tercer país que anteriormente haya cumplido las condiciones del presente Reglamento, o de los supervivientes de este, en la medida en que deriven tales derechos de un trabajador, cuando residan en un tercer país”.

Conforme a consolidada jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo¹⁷ “la exposición de motivos de un acto comunitario no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocada ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trata ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal”.

El Considerando nº 13 del Reglamento 1231/2010 ha de ser interpretado a la luz de la sentencia Chuck¹⁸: cuando un trabajador reside en un Estado Tercero al solicitar su pensión, el Reglamento de coordinación obliga a tomar en consideración los períodos trabajados en los Estados miembros en las mismas condiciones que si continuase residiendo en el territorio de la UE. “Ahora bien, las modalidades prácticas con arreglo a las cuales se realiza el pago de una pensión de jubilación quedan sujetas a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha pensión. En efecto, si bien el artículo 10 del Reglamento 1408/71 establece un derecho exigible a recibir el pago de una pensión en cualquier Estado miembro, ni dicho Reglamento ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados Terceros”.

En definitiva, la residencia de un nacional de un Tercer Estado fuera del territorio de la UE no afecta “a los Derechos derivados de la aplicación del Reglamento 883/2004”: esto es, a la obligación de los Estados miembros de totalizar los períodos cotizados en la UE. Pero puesto que el Reglamento 883/2004 solo garantiza la exportación en los territorios en los que el Derecho de la Unión Europea es aplicable, es imposible invocar el Derecho a la igualdad de trato que el mismo Reglamento regula para pretender exportar pensiones de nacionales de Terceros Estados fuera de la UE.

16. Apartado 53 de la STJCE de 20 de marzo de 2001, C-33/99 (Fahmi) ECLI:EU:C:2001:176.

17. SSTJCE de 19 de noviembre de 1998, C-162/97 (Nilsson) ECLI:EU:C:1998:554; de 25 de noviembre de 1998, C-308/97 (Manfredi) ECLI:EU:C:1998:566 y STJUE de 24 de noviembre de 2005, C-136/04 (Deutsches Milch-Kontor) ECLI:EU:C:2005:716.

18. STJCE de 3 de abril de 2008, C-331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.



Bibliografía

- Adrián Arnáiz, A.J.: “La contribución de la sentencia Gottardo del TJCE, de 2 de junio de 2002, a la realización del principio de igualdad de tratamiento por lo que se refiere a la Seguridad Social en la Unión Europea”, *Información Laboral* n° 2/2004.
- Nebot Lozano, M.L.: “La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos Pinna y Yañez Campoy”, *Noticias de la Unión Europea* n° 157/1998.
- Sánchez-Rodas Navarro, C.:
- “Coordinación multinivel” entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* (en prensa).
 - “Los conceptos de trabajador/a en la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores: zonas grises”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n° 38/2024.
- VV.AA.: *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.



The export of pensions of Non-EU citizens to third countries, as required by Directive 2024/1233, Directive 2014/36, and Directive 2011/98, violates the treaty on the functioning of the European Union

1. EXPORT OF PENSIONS TO THIRD COUNTRIES ON THE BASIS OF ARTICLE 79(2)(B) TFEU

Regarding the export of pensions, Article 12(4)¹ of Directive 2024/1233 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State, establishes: “third-country workers moving to a third country, or their survivors who reside in a third country and who derive rights from those workers, shall receive, in relation to old age, invalidity and death, statutory pensions based on those workers’ previous employment and acquired in accordance with the legislation referred to in Article 3 of Regulation (EC) No 883/2004, under the same conditions and at the same rates as the nationals of the Member States concerned when they move to a third country”.

The wording of the aforementioned Article 12(4) of Directive 2024/1233 is exactly the same as that of its predecessor, Article 12(4) of Directive 2011/98.

An identical provision regarding the export of pensions to third countries is found in Article 23(1)(i)² of Directive 2014/36 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers.

The three aforementioned Directives have in common that they regulate the obligation of Member States to export pensions to third countries for the benefit of third-country nationals. Furthermore, all three Directives are based on Article 79(2)(a) and (b) of the TFEU, which reads as follows:

“The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure³, shall adopt measures in the following areas:

1. Pursuant to Article 20 of Directive 2024/1233, Article 12(4) thereof shall apply as of May 22, 2026.
2. Article 23(1)(i): “seasonal workers moving to a third country, or the survivors of such seasonal workers residing in a third-country deriving rights from the seasonal worker, shall receive statutory pensions based on the seasonal worker’s previous employment and acquired in accordance with the legislation set out in Article 3 of Regulation (EC) No 883/2004, under the same conditions and at the same rates as the nationals of the Member States concerned when they move to a third country”.
3. In the ordinary legislative procedure, the proposal originates from the European Commission and requires a simple majority in the Parliament and a qualified majority in the Council.

Conversely, where action by the Union is deemed necessary within the scope of the policies defined in the Treaties to achieve one of the objectives set out therein, without the necessary powers of action having been provided for in

- a) the conditions of entry and residence and standards on the issue by Member States of long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunification;
- a) the definition of the rights of third-country nationals residing legally in a Member State, including the conditions governing freedom of movement and of residence in other Member States.

Article 79(2)(b) TFEU also serves as the legal basis for Regulation 1231/2010, which extends the application of Regulation 883/2004 and Regulation 987/2009 to third-country nationals who, solely on account of their nationality, are not covered by those Regulations.

In my opinion, the legal basis of the three Directives is clearly insufficient to mandate the export of pensions outside the European Union in favor of third-country nationals for the following reasons:

- **First:** Article 79(2)(b) of the TFEU only authorizes to regulate “the rights of third-country nationals legally residing in a Member State,” in clear accordance with the principle of territoriality under EU law.

The legal residence of third-country nationals within the territory of a Member State is a *sine qua non* requirement for the application of Directive 2024/1233, as expressly required by its Article 2(2), just as Directive 2011/98 did.

With regard to Directive 2014/36, the lack of legal basis in Article 79(2)(b) TFEU to establish the right to export pensions outside the European Union is even more evident, since the seasonal workers to whom it applies are, by definition, “a third-country national who retains his or her principal place of residence in a third country and stays legally and temporarily in the territory of a Member State” (Article 3(b)).

The above considerations are not undermined by the fact that the CJEU judgment of November 25, 2020⁴ states that it is unlawful for a Member State to deny the holder of a single permit the right to family benefits on the grounds that the members of his or her family do not reside in its territory but in a third country, when that same Member State grants such benefits to its nationals regardless of the place of residence of their family members. This is because, as Nebot Lozano⁵ highlighted, in the area of family benefits, the principle of exportation of benefits does not apply -since the beneficiary is indeed present within the territory of the Member State- but rather the principle of treating family members’ residence as equivalent.

the Treaties, the Council shall adopt the appropriate provisions by unanimity, on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament (Article 352 TFEU).

4. CJEU judgment of November 25, 2020, C-302/19 (INPS) ECLI:EU:C:2020:957.

5. Nebot Lozano, María Lidón: “La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos Pinna y Yañez Campoy, M.L.”, *Noticias de la Unión Europea* nº 157/1998, pp. 79-88.



Moreover, it is undeniable that, in the area of family benefits, full equality of treatment does not apply to third-country nationals because the three Directives analyzed allow Member States to apply exceptions in this area.

Furthermore, the aforementioned CJEU judgment of 25 November 2020 is not without its critics, since the social security rights recognised by the three Directives under consideration are governed and limited by the coordination Regulation: Article 12(1). (e) of Directive 2024/1233 recognises the right to equal treatment for third-country nationals legally resident in the EU with regard to ‘branches of social security, as defined in Regulation 883/2004’. The same wording is found in Article 23(1)(d) of Directive 2014/36.

That is why I consider that Regulation 883/2004 must be the interpretative criterion for applying the principle of equal treatment to non-EU citizens in matters of social security. In this regard, it should be noted that the treatment of the residence of a migrant worker’s family members in another Member State as if they were residing in the competent Member State has its origin in the ECJ judgment Pinna I, based on the right to the free movement of workers (not on the principle of equal treatment in the field of social security), and is currently incorporated into Article 67 of Regulation 883/2004.

However, Article 67 merely imposes an obligation to treat the residence of family members as equivalent only when they reside in other Member States, never in third countries. And if no provision of Regulation 883/2004 obliges Member States to treat the residence of family members in third countries as if they were residing in the competent State, neither can Directives based on Article 79(2)(b) TFEU do so, because those family members do not legally reside in the EU.

Nor may non-EU citizens rely on Article 45 TFEU to claim family benefits under an international social security agreement between a Member State and a third country where their families reside; such benefits must, however, be granted to nationals of Member States⁶ pursuant to the Gottardo judgment of the European Court of Justice.

- **Second:** Recital 2 of Directive 2024/1233 states that the integration policy for third-country nationals must aim to grant them “comparable” rights, but -in my opinión- no more rights than those granted to EU citizens themselves.

We must therefore ask ourselves: Do citizens of the European Union have the right to export pensions outside the territory of the Union by virtue of the principle of equal treatment in social security recognized by the Regulations on the coordination of social security systems? Categorically not.

The ECJ, in its judgment of April 3, 2008⁷, made it crystal clear that “neither Regulation 1408/71 nor any other provision of Community law obliges Member States to pay pensions in third countries. It follows that the practical

6. ECJ order of September 5, 2019, C-801/18 (Caisse pour l’avenir des enfants) ECLI:EU:C:2019:684.

7. ECJ judgment of April 3, 2008, C-331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

arrangements under which a retirement pension is paid are subject to the provisions of the national law of the Member State of the institution liable for that pension.”

For its part, in the Grana-Novoa judgment, the ECJ held that “no provision of Regulation 1408/71 addresses agreements concluded between a single Member State and one or more third countries, neither with regard to whether, and to what extent, the system of the Regulation should replace them, nor with regard to the application of the principle of equal treatment.”

In short, if, at present, citizens of Member States do not have a recognized right to export pensions to third countries under the principle of equal treatment enshrined in Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems, then Article 79(2)(b) TFEU cannot be used to grant a better right to nationals of third countries who do not reside in the European Union.

- **Third:** it is true that the ECJ recognized in its Gottardo judgment⁸ that Member States that are signatories to international social security agreements with third countries cannot exclude nationals of other Member States from the personal scope of application of those agreements. However, it must be emphasized that that judgment did not concern the export of pensions to third countries, but rather the aggregation of insurance periods for the purpose of calculating the pension. Furthermore, the ECJ did not base its decision on the Regulation on the coordination of social security schemes, but on Article 39 of the EC Treaty (now Article 45 TFEU), which enshrines the right to the free movement of workers. And we must not forget that the right to the free movement of workers enshrined in the Treaty is subject to the requirement of holding the nationality of a Member State.

Therefore, if third-country nationals cannot invoke Article 45 TFEU, they also cannot demand to be treated on an equal footing with nationals of Member States regarding the export of pensions through the application of international social security agreements between Member States and third countries.

The right to equal treatment in social security matters, as regulated by the coordination regulations and limited to the territory of the EU, must not be confused with the right to non-discrimination on grounds of nationality in the exercise of the right to the free movement of workers who are nationals of Member States. This is because the groups protected by Articles 45 and 48 TFEU do not fully overlap

- **Fourth:** The fact that there is no full equality in social security matters between nationals of Member States and nationals of third countries legally residing in the EU was made clear by the CJEU judgment of March 5, 2026⁹, which ruled that a national of a third country, even though he resides legally in a Member

8. ECJ judgment of January 5, 2002, C-55/00 (Gottardo) ECLI:EU:C:2002:16.

9. Judgment of the CJEU of March 5, 2026, C-151/24 (INPS) ECLI:EU:C:2026:144.

State, cannot invoke the right to equal treatment with citizens of Member States for the recognition of a special non-contributory social security benefit¹⁰. In conclusion, it is not possible for a Directive to confer rights on situations excluded from the scope of EU law, nor is Article 79(2)(b) TFEU a sufficient legal basis to require the export of pensions of third-country nationals who do not reside in the EU to third countries.

- **Fifth:** Regulation 1231/2010, which is also based on Article 79(2)(b) TFEU, does not recognize the right of third-country nationals to export pensions outside the territory of the European Union. Nor is it even applicable to third-country nationals who have been subject solely to the social security legislation of a single Member State. Consequently, third-country nationals who legally reside in the European Union but to whom Regulation 1231/2010 does not apply do not even have the right to export pensions to other Member States.

Therefore, if there are third-country nationals who, while residing or being legally present in the European Union, do not have the right to export pensions accrued in one Member State to another Member State, they can even less invoke the right to export pensions outside the European Union under Directives based on Article 79(2)(b) TFEU when those persons no longer reside in the European Union.

This interpretation is reinforced by the fact that even when workers who are nationals of third countries are granted, under the Euro-Mediterranean Agreements with Algeria, Morocco, and Tunisia, the prohibition of any discrimination on grounds of nationality between Algerian, Moroccan, and Tunisian workers and nationals of Member States in the social security sector, the European Commission argued in the Fahmi case¹¹ “that a Moroccan worker who has ceased to pursue his professional activity in a Member State and has returned to his country of origin, where he resides, is no longer entitled to invoke the prohibition of discrimination in the field of social security.”

Even less could the right to export pensions accrued in the EU to third countries be based on Recital 13 of Regulation 1231/2010, which states: “the condition of legal residence in the territory of a Member State should not affect the rights arising from the application of Regulation 883/2004 with regard to invalidity, old-age, or survivors’ pensions payable by one or more Member States, in the case of a third-country national who has previously fulfilled the conditions of this Regulation, or of his or her survivors, to the extent that such rights derive from a worker, when they reside in a third country.”

According to the established case law of the Court of Justice of the European Union¹², “the preamble to a Community act has no binding legal force and cannot be

10. Special non-contributory benefits are non-contributory social security benefits listed in Annex X of Regulation 883/2004 and, for that reason, are not exportable to other Member States, although the principles of equal treatment and aggregation do apply to them. Spain has listed its non-contributory old-age and disability pensions in that Annex.

11. Paragraph 53 of the ECJ judgment of March 20, 2001, C-33/99 (Fahmi) ECLI:EU:C:2001:176.

12. Judgment of the ECJ of November 24, 2005, C-136/04 (Deutsches Milch-Kontor) ECLI:EU:C:2005:716.

relied upon either to establish exceptions to the provisions of the act in question or to interpret them in a manner manifestly contrary to their literal wording”.

Recital 13 of Regulation 1231/2010 must be interpreted in light of the *Chuck* judgment¹³: when a worker resides in a third country at the time of applying for a pension, the coordination Regulation requires that periods worked in another Member State be taken into account under the same conditions as if the worker were still residing within the territory of the EU. “However, the practical arrangements under which a retirement pension is paid are subject to the provisions of the national law of the Member State of the institution liable for that pension. Indeed, while Article 10 of Regulation 1408/71 establishes an enforceable right to receive pension payments in any Member State, neither that Regulation nor any other provision of Community law requires Member States to pay pensions in third countries”.

In short, the residence of a third-country national outside the territory of the EU does not affect “the rights arising from the application of Regulation 883/2004”: that is, the obligation of Member States to aggregate periods of contribution within the EU. However, since Regulation 883/2004 only guarantees the export of pension rights to territories where European Union law is applicable, it is impossible to invoke the right to equal treatment regulated therein to claim the export of pensions for third-country nationals outside the EU.

Bibliography

- Adrián Arnáiz, A.J.: “La contribución de la sentencia *Gottardo* del TJCE, de 2 de junio de 2002, a la realización del principio de igualdad de tratamiento por lo que se refiere a la Seguridad Social en la Unión Europea”, *Información Laboral* n° 2/2004.
- Nebot Lozano, María Lidón: “La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos *Pinna* y *Yañez Campoy*, M.L.”, *Noticias de la Unión Europea* n° 157/1998.
- Sánchez-Rodas Navarro, C.:
- “Coordinación multinivel” entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* (in press).
 - “Los conceptos de trabajador/a en la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores: zonas grises”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* n° 38/2024.
- Sánchez-Rodas Navarro, C. (Dir.): *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.

13. Judgment of the ECJ of April 3, 2008, C-331/06 (*Chuck*) ECLI:EU:C:2008:188.