Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 35-59

«Coordinación multinivel» entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los Convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español

"Multilevel coordination" between Regulation (EC) 883/2004 and international social security agreements: the Spanish case

Cristina Sánchez-Rodas Navarro *Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*
Universidad de Sevilla
https://orcid.org/0000-0001-9780-7860

Sumario

1. **La coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea, un instrumento al servicio de la libre circulación de trabajadores**
   1.1. Concepto de Convenio de Seguridad Social en la Convención de Viena y en los Reglamentos de coordinación
2. **La conflictiva articulación entre Reglamentos de coordinación y Convenios internacionales de Seguridad Social**
   2.1. Aproximación al concepto de «coordinación multinivel» en la Unión Europea
3. **Inexistencia de coordinación multinivel: primacía de los Reglamentos de coordinación de Seguridad Social sobre los Convenios bilaterales preexistentes entre Estados miembros**
   3.1. Excepción: obstáculo para libre circulación de trabajadores
   3.2. Excepción a la excepción: la doctrina Thévenon
   3.3. El silencio del Reglamento 883/2004 sobre la doctrina Rönfeldt
4. **«Coordinación multinivel»: extensión del ámbito de aplicación de los Convenios bilaterales de Seguridad Social a nacionales de otros Estados miembros**
   4.1. Antecedentes
   4.2. El caso Gottardo
   4.3. «Coordinación multinivel» con fundamento en el Derecho originario
   4.4. La estela de la sentencia Gottardo
5. **Inexistencia de coordinación multinivel: exportación de pensiones de nacionales terceros Estados extramuros de la Unión Europea**
   5.1. El Reglamento 1231/2010 solo reconoce el derecho a exportar prestaciones en el territorio de la Unión Europea
   5.2. La exportación de pensiones 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
6. **Coordinación multinivel entre el Reglamento 883/2004 y Convenios de Seguridad Social vigentes entre España y Terceros Estados por obra de los Tribunales Superiores de Justicia**
7. **Conclusiones**
8. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 6/4/2026
Fecha Revisión: 8/5/2026
Fecha Aceptación: 21/5/2026

Cita Sugerida: 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, Laborum*. 48 (2026): 35-59.

Resumen

La «coordinación multinivel» en la Unión Europea es de creación jurisprudencial y permite tender «puentes» entre los Reglamentos de coordinación y los Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros y Terceros Estados. Es unidireccional, ya que solo genera obligaciones para los Estados miembros. Su ámbito de aplicación territorial excede el territorio de la UE. Se aplica a trabajadores nacionales de Estados miembros que han cotizado en Terceros Estados con los que los Estados miembros, en los que también han cotizado, tienen Convenio de Seguridad Social.

La obligación de exportar pensiones a Terceros Estados recogida en las Directivas 2024/1233, 2014/36 y 2011/98 vulnera el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Palabras clave

coordinación; Convenios internacionales de Seguridad Social; extranjeros de Terceros Estados; igualdad de trato.

Abstract

"Multilevel coordination" in the European Union is a concept established by case law and serves to build "bridges" between coordination regulations and international social security agreements between Member States and third countries. It is unidirectional, as it imposes obligations solely on Member States. Its territorial scope extends beyond the territory of the EU. It applies to nationals of Member States who have made contributions in third countries with which the Member States—in which they have also made contributions—have social security agreements.

The obligation to export pensions to third countries set forth in Directives 2024/1233, 2014/36, and 2011/98 violates the Treaty on the Functioning of the European Union.

Keywords

coordination; international Social Security Agreements; nationals of third countries; equal treatment.

1. LA COORDINACIÓN DE SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, UN INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

La Seguridad Social no se encuentra entre las competencias soberanas que los Estados miembros han transferido a la Unión Europea, sino que compete a cada Estado regular su sistema nacional de Seguridad Social. Esto explica que, pese a haberse alcanzado una unión monetaria no exista un único sistema de Seguridad Social en la Unión Europea, sino que coexisten tantos sistemas de Seguridad Social como Estados en los que el Derecho de la Unión Europea resulta aplicable, conservando cada legislación nacional sus propias peculiaridades fruto de su particular devenir histórico.

Para evitar que esta multiplicidad de sistemas de Seguridad Social europeos obstaculice el derecho a la libre circulación de trabajadores (uno de los cuatro pilares sobre los que se erigió la Comunidad Económica Europea) el vigente artículo 48[1] del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) proclama que «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán, en materia de Seguridad Social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes: a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas; b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros».

Para dar cumplimiento a dicho mandato se promulgaron inicialmente los Reglamentos 3/58 y 4/58, derogados por los Reglamentos 1408/71 y 574/72, a su vez sustituidos por el vigente Reglamento 883/2004 de coordinación de sistemas de Seguridad Social y su Reglamento de aplicación 987/2009.

Estos Reglamentos de coordinación no son un fin en sí mismos, sino que tienen un carácter instrumental: contribuir a garantizar el ejercicio del Derecho a la libre circulación de trabajadores y evitar que en el territorio donde estos Reglamentos resultan aplicables las personas migrantes sufran minoración en sus derechos de Seguridad Social por haber estado sometidas a una pluralidad de sistemas nacionales de Seguridad Social.

Curiosamente, no encontraremos una definición del término «coordinación» ni en el Derecho originario de la Unión Europea ni en su Derecho derivado, pero a la luz de la jurisprudencia del TJUE[2] podemos concluir que la coordinación no es sinónimo de unificación ni armonización de sistemas de Seguridad Social. Tampoco implica derogación, reforma, o modificación de los sistemas nacionales de Seguridad Social coordinados, que subsisten con todas sus peculiaridades. La finalidad de la técnica de la coordinación es «suprimir los inconvenientes que para los trabajadores migrantes pudieran derivarse del hecho de que sus Derechos en materia de Seguridad Social hayan sido adquiridos con arreglo a los regímenes de legislaciones nacionales diferentes»[3].

En el ámbito de la Unión Europea la coordinación de sistemas de Seguridad Social se articula en la actualidad sobre los siguientes principios: unicidad de legislación aplicable (artículos 11-

[1] Antiguo artículo 51 del Tratado de la Comunidad Europea.

[2] El cambio de nombre de Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) a Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se hizo efectivo el 1 de diciembre de 2009 y fue consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

[3] STJCE de 21 de marzo de 1990, C-199/88 (Cabras) ECLI:EU:C:1990:127.

16 Reglamento 883/2004); igualdad de trato (artículo 4 del Reglamento 883/2004); supresión de cláusulas de residencia (artículo 7 del Reglamento 883/2004); totalización (artículo 6 del Reglamento 883/2004) y asimilación de prestaciones, ingresos, hechos o acontecimientos (artículo 5 del Reglamento 883/2004).

1.1. Concepto de Convenio de Seguridad Social en la Convención de Viena y en los Reglamentos de coordinación

A efectos de encuadrar el debate jurídico resulta conveniente comenzar por la cuestión terminológica y puesto que un Convenio internacional de Seguridad Social no es sino un Tratado internacional hay que recurrir a la Convención de Viena de Derecho de Tratados de 1969, que en su artículo 2.a) lo define como «un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular».

El artículo 1. k) del derogado Reglamento 1408/71 contenía la siguiente definición: «la expresión Convenio de Seguridad Social designa todo instrumento bilateral o multilateral que vincule o pueda vincular exclusivamente a dos o varios Estados Miembros, así como todo instrumento multilateral que vincule o pueda vincular al menos a dos Estados miembros y a uno o varios Estados en el campo de la Seguridad Social, para el conjunto o parte de las ramas y regímenes mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 4, así como los acuerdos de cualquier naturaleza concluidos en el marco de dichos instrumentos».

El vigente Reglamento 883/2004 que fue promulgado, entre otros motivos, con el fin de simplificar el farragoso articulado del Reglamento 1408/71, no contiene definición alguna de Convenio internacional de Seguridad Social. Aunque es inminente la reforma del Reglamento 883/2004 no afecta al contenido de este artículo.

2. LA CONFLICTIVA ARTICULACIÓN ENTRE REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN Y CONVENIOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

La coexistencia entre los Reglamentos de coordinación 3/58, 1408/71 y 883/2004 y los Convenios internacionales de Seguridad Social en los que Estados miembros son Parte no ha sido pacífica, generando especial controversia las siguientes cuestiones:

-Concurrencia entre Reglamentos de coordinación y Convenios internacionales de Seguridad Social vigentes entre los Estados antes de integrarse en la Comunidad Económica Europea o en la Unión Europea: ¿cuál es la norma aplicable?

-Ámbito de aplicación personal de los Convenios internacionales de Seguridad Social: ¿nacionales de otros Estados miembros -o incluso de Terceros Estados- han de ser equiparados a los nacionales del Estado miembro Parte de un Convenio internacional de Seguridad Social?

-Cuando se ha cotizado tanto en Estados en los que se aplica el Derecho de la Unión Europea como en Estados que tienen Convenios de Seguridad Social con Estados miembros: ¿se han de totalizar conjuntamente todas las cotizaciones realizadas? ¿O el Estado miembro puede realizar, por un lado, la totalización conforme al Reglamento de coordinación y, por otro lado, la totalización aplicando el Convenio internacional del que sea Parte?

Anticipándome a lo que se expondrá en el epígrafe siguiente se puede afirmar que el primero de estos interrogantes se resolverá aplicando el principio de primacía del Derecho de la UE, aunque con importantes excepciones.

Pero para dar respuesta a la segunda y tercera cuestión se considera oportuno acuñar un nuevo término en el ámbito de la Seguridad Social de la UE que he dado en denominar «coordinación multinivel» con el objeto de describir la coordinación entre el Derecho de la UE (Derecho supranacional) y Convenios internacionales de Seguridad Social (Derecho internacional).

2.1. Aproximación al concepto de «coordinación multinivel» en la Unión Europea

La «coordinación multinivel» se definiría por contraposición a la «coordinación clásica» en la UE. Las características de ésta última son las siguientes:

1) Su fuente son los Reglamentos de coordinación de la UE.

2) Establece «puentes» entre las legislaciones nacionales de Seguridad Social de los Estados en los que el Derecho de la UE resulta aplicable.

3) Para su aplicación se exige que haya un elemento transfronterizo puesto que los Reglamentos de coordinación no se aplican a quien solo ha estado sujeto a la legislación del Estado del que es nacional y no ha ejercido su Derecho a la libre circulación.

4) Se articula en torno a cinco pilares: igualdad de trato, unicidad de legislación, totalización, supresión de cláusulas de residencia y asimilación.

5) Su ámbito territorial se restringe al territorio en el que el Derecho de la Unión Europea resulte aplicable (salvo puntualísimas excepciones).

La «coordinación multinivel» en la UE se caracterizaría y diferenciaría de la «coordinación clásica» por los siguientes elementos:

1) Su fuente son los Tribunales de Justicia.

2) Su aplicación requiere que no solo que se haya ejercido el Derecho a la libre circulación de trabajadores (artículo 45 TFUE) sino, además, haber trabajado en un país Tercero que tenga Convenio de Seguridad Social con el Estado miembro en el que se solicita la prestación.

3) Establece un «puente» entre el Derecho internacional y el Derecho de la UE.

4) Es «unidireccional» pues sólo crea obligaciones para los Estados miembros, no para los Terceros Estados.

5) Su ámbito territorial trasciende el territorio de la UE.

Mediante la «coordinación multinivel», y manteniendo inalterado el texto de los Reglamentos de coordinación y de los Convenios internacionales de Seguridad Social en los que Estados miembros sean Parte, se amplían los Derechos en materia de Seguridad Social de las personas migrantes.

Dada la extrema complejidad que este novedoso concepto de «coordinación multinivel» en la UE reviste, se procederá de manera sistemática a analizar cuándo se considera, salvo mejor opinión, que es aplicable a los conflictos jurídicos planteados entre los Reglamentos de coordinación de la UE y Convenios internacionales de Seguridad. Y cuando resulta inaplicable.

3. INEXISTENCIA DE COORDINACIÓN MULTINIVEL: PRIMACÍA DE LOS REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL SOBRE LOS CONVENIOS BILATERALES PREEXISTENTES ENTRE ESTADOS MIEMBROS

La concurrencia entre los Reglamentos de coordinación y los Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros aplicables con anterioridad al propio Reglamento de coordinación se resuelve aplicando el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea.

La primacía se predica tanto del Derecho originario como del Derecho derivado frente al Derecho nacional, cualquiera que sea su rango. Se fundamenta en el carácter obligatorio del Derecho de la Unión Europea y en la exigencia del buen funcionamiento de la Unión Europea.

En virtud del principio de primacía, los Reglamentos de coordinación sustituyen a los Convenios internacionales suscritos entre Estados miembros. Así quedó tempranamente reflejado en la sentencia Walder[4] en la que el TJCE dictaminó que el Reglamento 3/58 sustituía a los Convenios de Seguridad Social celebrados entre Estados miembros que no figurasen en el artículo 6 ni en el Anexo D del Reglamento. Y ello, aunque la aplicación de dichos Convenios implicara para los beneficiarios prestaciones superiores a aquellas que resultaban de dicho Reglamento.

Actualmente, el artículo 8.1 del Reglamento 883/2004 (que no contiene ninguna novedad remarcable frente a su antecesor el artículo 6 del Reglamento 1408/71) dispone que:» en su ámbito de aplicación, el presente Reglamento sustituirá a cualquier otro Convenio de Seguridad Social aplicable entre los Estados miembros. No obstante, continuarán siendo de aplicación determinadas disposiciones de Convenios de Seguridad Social suscritos por los Estados miembros con anterioridad a la fecha de aplicación del presente Reglamento, siempre que resulten más favorables para los beneficiarios o deriven de circunstancias históricas específicas y tengan un efecto temporal limitado. Para que estas disposiciones sigan siendo aplicables, deberán ser inscritas en el Anexo II[5]».

Del artículo 8.1 inferimos que la primacía del Reglamento se predica sólo respecto a Convenios internacionales de Seguridad Social celebrados entre Estados miembros, no con Estados Terceros. Y que para que los Convenios de Seguridad Social más favorables para los migrantes se apliquen con preferencia al Reglamento habrán de haber sido notificados en un específico Anexo.

Sobre la eventualidad de que los Estados miembros celebren nuevos Convenios internacionales de Seguridad en el futuro hay que indicar que ha sido prevista en el artículo 8.2 del Reglamento 883/2004: «dos o más Estados miembros podrán celebrar entre ellos, en caso necesario, Convenios basados en los principios y el espíritu del presente Reglamento».

Esto implica que «los nuevos Convenios celebrados entre los Estados miembros no pueden establecer excepciones contra las normas ni el espíritu de dicho Reglamento, de modo que los

[4] STJCE de 7 de junio de 1973, C-82/72 (Walder) ECLI:EU:C:1973:62.

[5] El citado Anexo II (dotado de contenido por obra del Reglamento 988/2009) sólo incluye —por lo que a España se refiere— dos convenios: Alemania-España (artículo 45.2 del Convenio de Seguridad Social de 4 de diciembre de 1973) y España-Portugal (artículo 22 del Convenio General de 1969).

ciudadanos comunitarios deben poder invocar siempre las disposiciones del mismo frente a las instituciones de Seguridad Social de los diferentes Estados miembros interesados»[6].

Por lo que a España se refiere, nuestro país no ha celebrado ningún nuevo Convenio internacional de Seguridad Social con Estados ya miembros desde su adhesión a la Comunidad Económica Europea.

3.1. Excepción: obstáculo para libre circulación de trabajadores

En materia de concurrencia entre Reglamentos de coordinación y Convenios de Seguridad Social entre Estados miembros el TJCE cambió radicalmente su doctrina a partir del asunto Rönfeldt[7]: un trabajador migrante alemán con cotizaciones en Alemania y Dinamarca solicitaba para el reconocimiento de su derecho a pensión que se le aplicara el Convenio bilateral de Seguridad Social entre Alemania y Dinamarca de 1953 que le era más favorable que el Reglamento 1408/71 entonces vigente. Dicho Convenio no había sido notificado en el Anexo III del Reglamento 1408/71 por lo que no le era aplicable.

En el asunto Rönfeldt el Tribunal falló que «si bien los artículos 6 y 7 del Reglamento 1408/71 manifiestan claramente que la sustitución de las disposiciones de los Convenios de Seguridad Social celebrados entre los Estados miembros por el Reglamento 1408/71 tiene carácter imperativo y no admite excepción alguna fuera de los supuestos expresamente mencionados por el Reglamento…los artículos 39 y 42 del Tratado de la Comunidad Europea (actuales artículos 45 y 48 del TFUE) deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la pérdida de las ventajas de Seguridad Social que se derivaría, para los trabajadores interesados, de la inaplicabilidad, como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento 1408/71, de los Convenios vigentes entre dos o varios Estados miembros y que estén integrados en su Derecho nacional».

Dicho con otras palabras, cuando la sustitución del Convenio bilateral de Seguridad Social por el Reglamento de coordinación perjudica los derechos de los trabajadores migrantes ello resulta incompatible con el Derecho a la libre circulación de los trabajadores. Es decir, la aplicación del Derecho comunitario no debe conllevar una disminución de las prestaciones concedidas en virtud de la legislación interna de un Estado miembro, puesto que una solución contraria conllevaría a que el trabajador que ejerce su Derecho a la libre circulación se encontraría en una situación menos favorable que la que habría disfrutado de no hacer uso de ese Derecho.

Esto implica, en palabras del Tribunal Supremo[8], que la norma del Convenio internacional precedente más favorable para los trabajadores migrantes que la norma comunitaria posterior queda «inmunizada».

A mayor abundamiento, la sentencia Rönfeldt vino a consagrar la legitimidad de la aplicación de lo más favorable para los migrantes aplicando la técnica del «espigueo», no la del «conglobamiento».

La doctrina Rönfeldt ha sido reiterada en otras sentencias del Tribunal de Luxemburgo como por ejemplo los casos Thelen[9] y Wachter[10], en los que el Tribunal confirmó la aplicación preferente

[6] STJCE de 2 de agosto de 1994, C-23/92 (Grana-Novoa) ECLI:EU:C:1993:339.
[7] STJCE de 7 de febrero de 1991, C-227/89 (Rönfeldt) ECLI:EU:C:1991:52.
[8] STS de 15 de septiembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:5287).
[9] STJCE de 9 de noviembre de 2000, C-75/99 (Thelen) ECLI:EU:C:2000:608.
[10] STJCE de 18 de diciembre de 2007, C-450/05 (Wachter) ECLI:EU:F:2010:72.

del Convenio germano-austríaco al que los litigantes habían estado sujetos, frente al Reglamento de coordinación.

A mayor abundamiento, el TJCE aclaró en la sentencia Kaske[11] «que la respuesta que se dio en la sentencia Rönfeldt se refiere a la totalidad de las ventajas de Seguridad Social que contempla el Reglamento de coordinación, tanto si las prestaciones tienen carácter definitivo como si indemnizan momentáneamente a un asegurado».

Mutatis mutandi, hay que tener presente que la doctrina Rönfeldt es de aplicación no solo a los migrantes que han ejercido su Derecho a la libre circulación en el territorio de la UE sino también en los países del Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega y Liechtenstein) y Suiza, países todos ellos en los que los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social resultan actualmente aplicables.

3.1.1. Los Convenios bilaterales de Seguridad Social españoles anteriores a la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea

Cuando España se adhirió el 1 de enero de 1986[12] a la Comunidad Económica Europea los Convenios de Seguridad Social que había celebrado nuestro país con otros Estados miembros quedaron sustituidos por el Reglamento 1408/71 en virtud de su artículo 6.

Pero, a partir de la sentencia Rönfeldt, se ha ido generando una abundante jurisprudencia sobre concurrencia entre Convenios bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y otros Estados miembros, y los Reglamentos de coordinación. Estas sentencias tienen como denominador común que versan sobre la determinación de la base reguladora de la pensión de los trabajadores migrantes cuando para el cálculo de la pensión es preciso recurrir a la totalización de períodos.

A primera vista podría sorprender que entre las sentencias haya disparidad de fallos, pero esto se explica porque los Convenios bilaterales enjuiciados no tenían una redacción idéntica. Y aunque algunos Convenios anteriores en el tiempo a la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea resultaban para los trabajadores migrantes más beneficiosos que los propios Reglamentos de coordinación, en otros casos no sucede así.

Ejemplos de Convenios bilaterales de Seguridad Social a los que se puede aplicar la doctrina Rönfeldt:

1) El Convenio Hispano-Alemán de Seguridad Social. Es, con diferencia, el que ha generado mayor litigiosidad. Al respecto, el Tribunal Supremo ha interpretado que para el cálculo de la pensión resulta más favorable el artículo 25.1.b) del Convenio Hispano-Alemán que el Reglamento 1408/71[13].

[11] STJCE de 5.2.2002, C-277/99 (Kaske) ECLI:EU:C:2002:74.

[12] Artículos 2, 3 y siguientes del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados de las Comunidades Europeas, de 12 de junio de 1985 (BOE de 1 de enero de 1986).

[13] STS de 15 de octubre de 1993 (ECLI:ES:TS:1993:6900). Y se reitera en otras muchas, a título ilustrativo pueden citarse las SSTS de 12 de marzo 1999 (ECLI:ES:TS:1999:1728); de 30 de mayo de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:4391); y de 15 de noviembre de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:8932).

2) También el Convenio Hispano-Francés de Seguridad Social ha sido aplicado con preferencia frente a los Reglamentos de coordinación por ser más favorable para los trabajadores migrantes incluidos en su ámbito de aplicación[14].

3) Respecto al Convenio Hispano-Holandés, el Tribunal Supremo ha optado por su aplicación preferente para calcular la base teórica de la pensión cuando resulta más favorable para el trabajador que el Reglamento de coordinación[15].

4) En relación con el Convenio Hispano-Inglés, la STSJ de Galicia de 31 de enero de 2002 (ECLI:ES:TSJGAL:2002:899) concluyó que la aplicación del Reglamento de coordinación era menos favorable para el trabajador que el Convenio Hispano-Inglés, que reconduce a las bases medias, mientras que si se aplicase el Reglamento las bases a aplicar serían las mínimas o remotas. A la misma conclusión llegó la STSJ de Cataluña de 25 de febrero de 2008 (ECLI:ES:TSJCAT:2008:2433).

Convenios bilaterales de Seguridad Social a los que no se aplica la doctrina Rönfeldt:

1) El Convenio Hispano-Suizo. El Tribunal Supremo falló en sentencia de 29 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1671) que dicho convenio no contenía cláusulas más beneficiosas para el trabajador migrante que el Reglamento 883/2004, por lo que procedía calcular su pensión conforme a este último.

2) Tampoco el Convenio Hispano-Sueco contiene cláusulas mas más favorables para el migrante a la hora de calcular su pensión que la contenida en el Reglamento de coordinación (STS de 25 de marzo de 2009 ECLI:ES:TS:2009:1785).

3) Igualmente, el Convenio Hispano-Italiano no contiene cláusulas más ventajosas para el cálculo de la pensión de los migrantes[16].

4) Las consideraciones anteriores son igualmente aplicables al Convenio Hispano-Belga[17].

3.2. Excepción a la excepción: la doctrina Thévenon

La prevalencia de las disposiciones más favorables de un Convenio internacional de Seguridad Social entre Estados miembros frente a los Reglamentos de coordinación no es absoluta.

El TJCE resolvió en el asunto Thévenon[18] que la doctrina Rönfeldt no es aplicable cuando la persona migrante ejerció su Derecho a la libre circulación con posterioridad a la entrada en vigor de los Reglamentos de coordinación que sustituyeron a los Convenios de Seguridad Social hasta entonces aplicables entre Estados miembros[19].

Por tanto, aplicando este fallo al caso español resulta que la vigencia excepcional de los Convenios bilaterales de Seguridad Social más favorables frente al Reglamento de coordinación alcanza solo a los trabajadores que hubieran estado protegidos por los mismos, no a aquellos

[14] STS de 15 de septiembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:5287) y de 20 de abril de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:2459).
[15] SSTS de 28 de mayo de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:9205); de 30 de enero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:747); de 18 de julio de 2008 (ECLI:ES:TS:2008:5097); y de 29 de abril de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:4269).
[16] STS de 11 de octubre de 2001(ECLI:ES:TS:2001:7817).
[17] STS de 30 de septiembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:5957).
[18] STJCE de 9 de noviembre de 1995, C-475/93 (Thévenon) ECLI:EU:C:1995:371.
[19] STJUE de 22 de enero de 2015, asuntos acumulados C-401/13 y C-432/13 (Balazs) ECLI:EU:C:2015:26.

trabajadores que ejercieron su Derecho a la libre circulación una vez que el Convenio internacional de Seguridad social ya había sido sustituido por el Reglamento de coordinación[20]. A título ilustrativo: no será aplicable la llamada tesis de las bases medias sustentada en la aplicación del convenio Hispano-Francés más favorable para el trabajador migrante si emigró a Francia con posterioridad al 1 de enero de 1986»[21].

3.3. El silencio del Reglamento 883/2004 sobre la doctrina Rönfeldt

Resulta sorprendente que el artículo 8.1 del Reglamento 883/2004 al regular la concurrencia entre Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros y el propio Reglamento no haya acogido expresamente la doctrina Rönfeldt, sino que se limita reproducir sustancialmente el contenido de su predecesor: el artículo 6 del Reglamento 1408/71.

Es decir, el citado artículo 8.1 actualmente consagra la aplicación preferente del Reglamento 883/2004 frente a las disposiciones de un Convenio internacional de Seguridad Social que no haya sido notificado por los Estados miembros en el pertinente Anexo, incluso si dicho Convenio contuviera cláusulas más ventajosas para el migrante.

Por tanto, tras la entrada en vigor del Reglamento 883/2004 se suscita la duda de si la doctrina Rönfeldt sigue siendo aplicable, dada la literalidad del artículo 8.1 del citado Reglamento. No ayuda a despejar esta incógnita el hecho de que, en el tiempo transcurrido desde que el 1 de mayo de 2010 el Reglamento 883/2004 entró en vigor, hasta la fecha, no se haya dictado por el TJUE ninguna sentencia sobre la interpretación de su artículo 8.1. Y es que todas las sentencias del Tribunal de Luxemburgo que aplican la doctrina Rönfeldt analizan el Reglamento 1408/71, no el actual Reglamento 883/2004.

4. «COORDINACIÓN MULTINIVEL»: EXTENSIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS CONVENIOS BILATERALES DE SEGURIDAD SOCIAL A NACIONALES DE OTROS ESTADOS MIEMBROS

4.1. Antecedentes

Contenido mínimo de cualquier Convenio bilateral de Seguridad Social es delimitar los sujetos incluidos dentro de su ámbito y las prestaciones coordinadas por el mismo.

Ostentar la nacionalidad de alguno de los Estados signatarios se configuró tradicionalmente como requisito necesario para poder invocar las disposiciones de un Convenio, sin perjuicio de que pudieran quedar expresamente incluidos asimismo apátridas y refugiados, tal y como a título ilustrativo ejemplifica el convenio Hispano-Marroquí, el más antiguo de los que actualmente están en vigor España.

A sensu contrario, en Derecho internacional la regla general es que una persona no podrá invocar la aplicación de un Convenio bilateral de Seguridad Social que no le fuera aplicable por razón de su nacionalidad, aunque hubiera trabajado legalmente en alguno de los Estados signatarios.

Asimismo, hay que tener en cuenta que en el asunto Kaucic[22] el TJCE resolvió que los períodos cotizados en un Estado Tercero, esté o no vinculado a uno o a varios de los Estados miembros

[20] SSTS de 20 de abril de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:2459) y de 15 de septiembre de 2010 ECLI:ES:TS:2010:5287.
[21] STSJ de Galicia de 3 de abril de 2025 (ECLI:ES:TSJGAL:2025:2622).
[22] STJCE de 10 de marzo de 1977, C-75/76 (Kaucic) ECLI:EU:C:1977:46.

mediante un convenio de Seguridad Social, no eran objeto de ninguna disposición de los Reglamentos de coordinación, entre Estados miembros, de sus regímenes de Seguridad Social

A pesar de todo ello, la trabajadora española María Grana-Novoa (que había cotizado en Alemania y Suiza) solicitó que se le aplicará el Convenio de Seguridad Social entre estos dos países[23] porque no tenía derecho a una pensión de invalidez aplicando únicamente el Derecho alemán, pero sí cumpliría el período de carencia si se computasen los períodos de seguro cubiertos en Suiza.

En el asunto Grana-Novoa[24] el Tribunal de Justicia razonó que según las disposiciones del Reglamento 1408/71, «en lo que atañe a los Convenios internacionales de Seguridad Social, únicamente están comprendidos en su ámbito de aplicación aquellos en los que al menos dos Estados miembros sean partes contratantes y que, cuando se trate de Convenios celebrados con uno o con varios terceros Estados, el Reglamento sólo se aplica en la medida en que las relaciones entre Estados miembros quedan afectadas. Por el contrario, ninguna disposición del Reglamento 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 consecuencia, procede reconocer que el Reglamento trató de excluir dichos convenios de su ámbito de aplicación».

A mayor abundamiento, en el citado asunto Grana-Novoa el Abogado General Sr. Van Gerven en sus Conclusiones invocó hasta cuatro motivos para excluir un Convenio bilateral entre un Estado miembro y un país Tercero del concepto de legislación a los efectos del Reglamento 1408/71: «el tenor literal, la sistemática del Reglamento, la jurisprudencia del Tribunal y la propia índole de un Convenio bilateral de Seguridad Social».

De los cinco Estados miembros que presentaron observaciones en el asunto Grana-Novoa, Italia y Portugal defendieron que un Estado miembro sí estaba obligado a garantizar a los ciudadanos de la Unión Europea que ha ejercido su derecho a la libre circulación un trato idéntico al concedido a sus propios ciudadanos en aplicación de su legislación, que incluiría los Convenios de Seguridad Social firmados con Terceros Estados. Por el contrario, Alemania, Reino Unido y Países Bajos consideraron que esa interpretación pondría en peligro el equilibrio de las cargas financieras que sustenta todo Convenio bilateral de Seguridad Social entre un Estado miembro y un Tercer Estado.

El TJCE falló en el asunto Grana-Novoa que «a los efectos de los artículos 1.j) y 3.1 del Reglamento 1408/71, el concepto de legislación no incluye las disposiciones de Convenios internacionales de Seguridad Social celebrados entre un solo Estado miembro y un tercer Estado. Esta interpretación no queda debilitada por el hecho de que dichos Convenios hayan quedado integrados, con rango de Ley, en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro interesado».

4.2. El caso Gottardo[25]

La señora Gottardo, (italiana por nacimiento y nacionalizada francesa al contraer matrimonio con un ciudadano francés) había trabajado sucesivamente por cuenta ajena en Italia, Suiza y Francia. De estos últimos dos países percibía sendas pensiones de vejez que le fueron reconocidas sin necesidad de recurrir a la técnica de totalización de períodos de seguro. Sin embargo, su solicitud de pensión de vejez italiana fue desestimada por no reunir el período de carencia exigido, requisito éste último

[23] En la fecha del litigio no era aplicable el Derecho comunitario en Suiza.
[24] STJCE de 2 de agosto de 1993, C23/92 (Grana-Novoa) ECLI:EU:C:1993:339.
[25] STJCE de 15 de enero de 2002, C-55/00 (Gottardo) ECLI:EU:C:2002:16.

que sólo podría cumplir si le computaban los períodos de seguro cubiertos en Suiza en virtud del Convenio Italo-Suizo. El citado convenio no era aplicable a ciudadanos franceses.

Como el Abogado General Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer expresamente destacó en sus conclusiones, a pesar de tratarse del derecho a la pensión de vejez de un trabajador migrante, el órgano jurisdiccional nacional «no ha pedido la interpretación del Reglamento 1408/71 que coordina los regímenes nacionales de Seguridad Social. Es más, el auto de reenvío no hace la menor alusión a esa normativa»[26]. Efectivamente, aunque existe una sustancial identidad fáctica entre los asuntos Grana-Novoa y Gottardo[27], en este último, a diferencia del primero, el tribunal que plantea la cuestión prejudicial lo que cuestiona es si la denegación de la totalización de períodos por razón de la nacionalidad de la solicitante vulnera, o no, la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad que consagra el artículo 39 del Tratado de la CE (actual artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la UE) al regular el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros.

Siguiendo el criterio del Abogado General, el TJCE falló en asunto Gottardo[28] que «las autoridades de Seguridad Social competentes de un primer Estado deben, con arreglo a las obligaciones comunitarias que les incumben en virtud del artículo 39 TCE, computar a efectos del derecho a prestaciones de vejez los períodos de seguro cubiertos en un país tercero por un nacional de un segundo Estado miembro cuando, en las mismas condiciones de cotización, dichas autoridades competentes reconocen, de conformidad con un Convenio internacional bilateral celebrado entre el primer Estado miembro y el país Tercero, el cómputo de dichos períodos cubiertos por sus propios nacionales».

Para llegar a tal conclusión el Tribunal partió de la base de que «cuando un Estado miembro celebra con un tercer Estado un Convenio internacional bilateral de Seguridad Social que prevé el cómputo de los períodos de seguro cubiertos en dicho tercer Estado para tener derecho a prestaciones de vejez, el principio fundamental de igualdad de trato obliga al Estado miembro en cuestión a conceder a los nacionales de los demás Estados miembros las mismas ventajas que las que disfrutan sus propios nacionales en virtud de dicho Convenio, a menos que pueda justificar objetivamente su denegación». Asimismo, el Tribunal señaló que «su interpretación del concepto de "legislación" recogido en la letra j) del artículo 1 del Reglamento 1408/71 no puede llevar al menoscabo de la obligación de todo Estado miembro de respetar el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 39 del Tratado CE». Y que «cuestionar el equilibrio y la reciprocidad de un convenio internacional bilateral celebrado entre un Estado miembro y un tercer Estado no puede ser una justificación objetiva para que el Estado miembro parte en dicho Convenio se niegue a extender a los nacionales de los demás Estados miembros las ventajas que dicho convenio concede a sus propios nacionales».

En resumen, la clave de la sentencia Gottardo no es el Derecho a la igualdad de trato regulado en el Reglamento de coordinación, puesto que el citado Reglamento no es aplicable a un Convenio de Seguridad Social entre un Estado miembro y un Estado Tercero. Sino el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros consagrado en el artículo 39 TCE (actual 45 TFUE). Es este un punto que ha de ser resaltado: el Derecho a la libre circulación se concibe en el Tratado como un Derecho vinculado a la nacionalidad del migrante. Y que confirma el artículo 20.1 TFUE

[26] Conclusiones presentadas en el asunto C-55/00 el 5 de abril de 2001.

[27] Abogado General Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer: «me parece preocupante que se alcancen soluciones divergentes siendo prácticamente iguales las circunstancias e idénticas las disposiciones comunitarias en vigor».

[28] 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.

que restringe la noción de ciudadano de la Unión a quienes ostenten la nacionalidad de un Estado miembro.

Aplicando la doctrina Gottardo e invocando el artículo 45 TFUE, el auto[29] del TJUE de 5 de septiembre de 2019[30] reconoció el derecho de un trabajador migrante portugués a cobrar prestaciones familiares de Luxemburgo por su hija residente en Brasil y en igualdad de condiciones que los ciudadanos luxemburgueses en base al Convenio bilateral entre Luxemburgo y Brasil.

4.3. «Coordinación multinivel» con fundamento en el Derecho originario

A nuestro parecer, salvo cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, la sentencia Gottardo constituye un ejemplo paradigmático de «coordinación multinivel» por los siguientes motivos:

1) Con la sentencia Gottardo el Tribunal de Justicia ha coordinado de facto a todos los Convenios de Seguridad Social entre Estados miembros y Estados Terceros por lo que respecta a sus respectivos ámbitos de aplicación personal.

2) Esta coordinación de «primer nivel» conlleva necesariamente una «coordinación derivada o de segundo nivel»: al equiparar a los nacionales de Estados miembros con los ciudadanos de los Estados miembros signatarios del Convenio la consecuencia directa es que los primeros podrán reclamar la aplicación de las normas de coordinación de regímenes de Seguridad contempladas en el Convenio.

3) Esta coordinación multinivel no tiene su fundamento en los Reglamentos de coordinación ni en normas de Derecho internacional, sino que su base es el artículo 39 del Tratado de la Comunidad Europea (actual artículo 45 TFUE) que consagra el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros.

4) Esta coordinación multinivel no afecta a las competencias de los Estados miembros para suscribir Convenios de Seguridad.

5) Tampoco modifica el articulado de los Convenios de Seguridad Social vigentes en los Estados miembro.

6) La coordinación multinivel es de creación jurisprudencial.

7) La coordinación multinivel es «unidireccional» pues crea obligaciones solo para los Estados miembros, no para los Terceros Estados con los que tuvieran Convenios de Seguridad Social en vigor.

8) Su ámbito territorial excede al de la UE.

[29] Con arreglo al artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o no suscite ninguna duda razonable, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado.

[30] Auto del TJUE de 5 de septiembre de 2019, C-801/18 (Caisse pour l'avenir des enfants) ECLI:EU:C:2019:684.

4.4. La estela de la sentencia Gottardo

Con fecha 19 de junio de 2013, la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes adoptó la vigente Recomendación H16[31]. Específicamente la Comisión Administrativa recomienda que los nuevos Convenios bilaterales de Seguridad Social que celebren un Estado miembro y un tercer Estado incluyan una referencia expresa al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad de los nacionales de otro Estado miembro que hayan ejercido su derecho a circular libremente en el Estado miembro parte del Convenio en cuestión.

España no solo ha dado cumplimiento a tal recomendación, sino que la supera puesto que, como ilustran los Convenios de Seguridad Social más recientes (como el celebrado con Uruguay[32] y con Senegal[33]) se ha suprimido el requisito de la nacionalidad y los mismos son aplicables a las personas trabajadoras que trabajen, o hayan trabajado, en uno o en ambos países y a sus familiares y supervivientes.

Podemos concluir, por lo que a España se refiere, que todos los Convenios bilaterales de Seguridad Social vigentes en España son actualmente aplicables a los nacionales de Estados miembros que hayan estado sujetos a las legislaciones de los Estados signatarios porque: o bien se ha suprimido de los nuevos Convenios internacionales de Seguridad Social el requisito de la nacionalidad, o bien porque España aplica la doctrina Gottardo.

4.4.1. ¿Extraterritorialidad del Reglamento 883/2004 por aplicación del Derecho a la libre circulación de trabajadores?

La cuestión que nos planteamos es si los Reglamentos de coordinación obligan a exportar las prestaciones de Seguridad Social por ellos coordinados fuera del territorio en el que el Derecho de la UE resulta aplicable.

La respuesta debiera ser negativa ya que el Reglamento, cuyo fundamento es el Tratado, tiene, en principio, el mismo ámbito de aplicación territorial que el propio Tratado[34]. De hecho, ni los Reglamentos 3/58 y 1408/71, ni el actual Reglamento 883/2004 contienen precepto alguno en que fundar esa hipotética obligación de exportación.

A mayor abundamiento, el Tribunal de Justicia ha declarado que «ni el Reglamento ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados Terceros, cuestión ésta que queda sujeta a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha prestación»[35].

[31] La Recomendación de 2013 derogó a la Recomendación P1 de 12 de junio de 2009, fundada en los apartados a) y c) del artículo 72 del Reglamento 883/2004 y su contenido coincide fielmente con la Recomendación de la Comisión Administrativa nº 22 de 18 de junio de 2003 que fue adoptada al amparo del artículo 81 del Reglamento 1408/71. De conformidad con la misma, se deben conceder a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros las mismas ventajas de que disfrutan los trabajadores nacionales de un Estado miembro en virtud de un Convenio bilateral de Seguridad Social que éste haya celebrado con un tercer Estado.

[32] Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay, de 1 de diciembre de 1997 (en vigor desde 1 de abril de 2000).

[33] El Convenio de Seguridad Social entre España y Senegal se firmó el 22 de noviembre de 2020 y entró en vigor el 1 de mayo de 2022.

[34] STJCE de 16 de febrero de 1978, C-61/77 (Comisión/Irlanda) ECLI:EU:C:1978:29.

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

No obstante, también es cierto que tempranamente en el asunto Van Roosmalen el Tribunal[36] dictaminó que, para determinar el alcance de la expresión legislación coordinada, el criterio relevante no es el lugar donde se ha desempeñado la actividad profesional, aunque se trate de un Estado Tercero, sino «el vínculo que une al trabajador con un régimen de Seguridad Social de un Estado miembro en el cual haya cubierto los períodos de seguro, sea cual sea el lugar donde desempeñe o haya desempeñado su actividad profesional».

Asimismo, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha llegado a afirmar que «las disposiciones de Derecho comunitario pueden aplicarse a las actividades profesionales ejercidas fuera del territorio de la Comunidad cuando la relación laboral posee un vínculo de conexión suficientemente estrecho con el territorio de la Comunidad»[37].

Hechas las salvedades anteriores, tras la sentencia Gottardo hay que plantearse si la equiparación entre nacionales del Estado miembro signatario de un Convenio internacional de Seguridad Social con un Tercer Estado y nacionales de otros Estados miembros de la UE que hubieran estado sujetos a las legislaciones coordinadas por el Convenio en cuestión, puede ser causa de que las normas de coordinación contenidas en el Reglamento 883/2004 se apliquen más allá de las fronteras de la UE.

Para dar respuesta a esta cuestión debemos partir de la base de que en la sentencia Gottardo el TJCE sólo se pronunció sobre la totalización de cotizaciones y el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros, pero no abordó el tema de la exportación de pensiones a Terceros Estados. De hecho, hasta la fecha no existe ninguna sentencia del TJUE que haya reconocido ese hipotético Derecho. Asimismo, hemos de recordar que la Sra. Gottardo había trabajado en los dos Estados signatarios del Convenio de Seguridad Social cuya aplicación solicitaba.

A la vista de las consideraciones expuesta hay que partir de la incuestionable premisa de que los Reglamentos de coordinación no reconocen el derecho a la exportación de pensiones causadas a su amparo fuera del territorio de la UE.

Pero, por aplicación de la sentencia Gottardo, los ciudadanos de los Estados miembros de la UE podrían invocar su derecho a exportar sus pensiones a Terceros Estados cuando tuvieran derecho a cobrar una pensión en un Estado miembro que sí permite a sus propios nacionales exportar pensiones a esos Terceros Estados. Ahora bien, este Derecho no se fundaría en el Reglamento de coordinación, sino en el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros que consagra el artículo 45 TFUE. Y su aplicación debiera estar condicionada a que el trabajador nacional de un Estado miembro hubiera estado sujeto a las legislaciones de Seguridad Social de los Estados signatarios del Convenio de Seguridad Social en el que pretende fundar su Derecho a exportar su pensión a un Tercer Estado.

Por lo que al caso español se refiere, desde un punto de vista práctico hay que reconocer que la exportación de pensiones a Terceros Estados no plantea especial problema ya que actualmente España abona pensiones contributivas de Seguridad Social en 129 Estados. En esa lista figuran por supuesto los Estados en los que el Derecho de la Unión Europea resulta aplicable y aquellos con los que existe Convenio de Seguridad Social bilateral o multilateral en vigor. En total la suma de todos esos países a febrero 2026 asciende a 58 Estados.

[36] STJCE de 23 de octubre de 1986, C-300/84 (Van Rooslmalen) ECLI:EU:C:1986:402.

[37] SSTJCE de 12 de julio de 1984, C-237/83 (Prodest) ECLI:EU:C:1984:277; de 27 de septiembre de 1989, C-9/88 (Lopes da Veiga) ECLI:EU:C:1989:346; 29 de junio de 1994, C-60/93 (Aldewereld) ECLI:EU:C:1994:271; y de 30 de abril 1996, C-214/94 (Boukhalfa) ECLI:EU:C:1996:174.

El número de pensiones en vigor en España tramitadas al amparo de norma internacional a 1 de marzo de 2026 fue de 737.821 por un monto total de 610.833.084,6 euros[38]. Francia, Alemania y Portugal, por ese orden, son los países con mayor número de pensionistas que cobran pensión española.

Pero España también exporta pensiones a otros muchos países con los que no existe Convenio de Seguridad Social: Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, Nepal, Sri Lanka o Sierra Leona, entre otros.

5. INEXISTENCIA DE COORDINACIÓN MULTINIVEL: EXPORTACIÓN DE PENSIONES DE NACIONALES TERCEROS ESTADOS EXTRAMUROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La posibilidad de que las disposiciones del Reglamento 1408/71 pudieran ser aplicadas a nacionales de Terceros Estados que residieran y/o trabajasen legalmente en algún país miembro fue defendida tempranamente por la Comisión Europea por medio de una Comunicación sobre la política migratoria presentada ante el Consejo y el Parlamento Europeo el 7 de mayo de 1985. Y, años más tarde, a través de una propuesta de Reglamento de 13 de diciembre de 1991 que tenía por finalidad extender el ámbito subjetivo de los Reglamentos 1408/71 y 574/72 a todas las personas aseguradas por un régimen de Seguridad Social coordinado.

En la reunión extraordinaria celebrada el Tampere en 1999, el Consejo de Europa defendió que la Unión Europea debía dar «un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros, concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea, fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y aproximar su estatuto jurídico al de los nacionales de los Estados miembros».

Estas iniciativas culminarían con la adopción del Reglamento 859/2003, sustituido por el vigente Reglamento 1231/2010[39] (no aplicable en Dinamarca e Irlanda), que extiende las disposiciones de los Reglamento 883/204 y 987/2009 a los nacionales de Terceros Estados que, debido únicamente a su nacionalidad, no estuvieran incluidos dentro de sus ámbitos de aplicación personal, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites, que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado[40]. El Reglamento 1231/2010, sin embargo, no les confiere un Derecho de entrada, estancia ni residencia. Tampoco acceso al mercado laboral en un Estado miembro.

5.1. El Reglamento 1231/2010 solo reconoce el derecho a exportar prestaciones en el territorio de la Unión Europea

Requisitos ineludibles para la aplicación del Reglamento 1231/2010 es que las personas nacionales de Terceros Estados residan legalmente en el territorio de la UE y que hayan estado sometidas a la legislación de más de un Estado en el que el Reglamento 883/2004 resulte aplicable.

[38] Instituto Nacional de la Seguridad Social; *Evolución mensual de las pensiones del sistema de Seguridad Social,* marzo 2026.

[39] López Gandía, J.: «Régimen de Seguridad Social aplicable a los desplazamientos fuera de la Unión y a los trabajadores extracomunitarios», *E-Revista Internacional de la Protección Social*, Número Extraordinario 2022, p. 91:«ni el Reglamento 859/2003 ni el Reglamento 1231/2010 se aplican a Noruega, Islandia y Liechtenstein (los Estados EFTA) ni a Suiza, pues las normas contenidas en dichos Reglamentos no se han extendido a dichos países».

[40] García de Cortázar, C.: «Extensión de las normas de coordinación de Seguridad Social a los nacionales de terceros Estados: el Reglamento UE 1231/10», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* nº 97/2012, pp. 15–32.

A sensu contrario, quedan excluidos los supuestos en los que los ciudadanos de Terceros Estados hubieran estado sujetos a la legislación de un único Estado miembro. La exigencia de este elemento transfronterizo es del todo lógica y coherente por cuanto que tampoco el Reglamento 883/2004 (ni sus predecesores) se aplica a situaciones puramente internas.

En virtud del Reglamento 1231/2010, los nacionales de Terceros Estados pueden invocar el Derecho a la supresión de cláusulas de residencia consagrado en el Reglamento 883/2004 para exportar las prestaciones coordinadas por el mismo, pero dentro del ámbito de aplicación territorial del Reglamento 883/2004.

Ningún precepto del Reglamento 883/2004, ni del Reglamento 1231/2010 (ni de sus antecesores), obliga a los Estados miembros a exportar prestaciones causadas al amparo del Reglamento 883/2004 a Terceros Estados[41].

No obstante, hay autores[42] que defienden que, en virtud del principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 4 del Reglamento 883/2004, cuando un país de la UE permite a sus nacionales la exportación de prestaciones a países Terceros, también se le ha de reconocer este Derecho a ciudadanos extracomunitarios protegidos por el Reglamento 1231/2010.

No se comparte esa interpretación del artículo 4 del Reglamento 883/2004 por considerarla contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cuando el Derecho a la exportación a Terceros Estado deriva de un Convenio de Seguridad entre un Estado miembro y un Tercer Estado.

Y ello porque a los Convenios de Seguridad Social entre un Estado miembro y un Tercer Estado no se les aplica el Reglamento de coordinación (sentencia Grana-Novoa) y, por tanto, tampoco el principio de igualdad de trato que éste regula.

Y, en segundo lugar, porque la exportación de pensiones a Terceros Estados al amparo de la sentencia Gottardo solo puede ser reclamada por nacionales de Estados miembros que hayan ejercido su Derecho a la libre circulación de trabajadores consagrado en el artículo 45 TFUE. Por contra, a los nacionales de Terceros Estados no se les aplica el artículo 45 TFUE.

Es decir, no puede confundirse el Derecho a la igualdad de trato en materia de Seguridad Social regulado en los Reglamentos de coordinación, con el de Derecho a la no discriminación por razón de la nacionalidad en el ejercicio del Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros. Porque el concepto de trabajador protegido por el artículo 45 no es plenamente coincidente con el concepto del artículo 48 del TFUE[43].

Tampoco puede fundarse el Derecho a exportar pensiones causadas en la UE a Terceros Estados en el Considerando nº 13 del Reglamento 1231/2010: «la condición de residencia legal en el territorio de un Estado miembro no debe afectar a los derechos derivados de la aplicación del Reglamento (CE) 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

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

[42] Debiès, E.: «La prestación de vejez en los Reglamentos de coordinación de Seguridad Social, o cómo garantizar Derechos sociales a largo plazo y libre circulación en la Unión Europea», VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, 2021, p. 352.

[43] 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.

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 Luxemburgo[44] «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».

Si el Reglamento 883/2004 no permite la exportación de pensiones a Terceros Estados, tampoco podrá implementar este Derecho el Reglamento 1231/2010 que tiene meramente como finalidad extender las disposiciones del Reglamento 883/2004 a nacionales de Terceros Estados que residan legalmente en la UE.

A mi entender, el Considerando nº 13 del Reglamento 1231/2010 ha de ser interpretado a la luz de la sentencia Chuck[45]: 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 otro Estado miembro en las mismas condiciones que si continuase residiendo en el territorio de la Comunidad. «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 en un Tercer Estados 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 invocarlo para pretender exportar pensiones a Terceros Estados.

5.2. La exportación de pensiones 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

En materia de exportación de pensiones, el artículo 12.4[46] de la Directiva 2024/1233 -cuya redacción es exactamente igual a su precedente, el artículo 12.4 de la Directiva 2011/98[47]- 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».

[44] SSTJCE de 19 de noviembre de 1998, C162/97 (Nilsson) ECLI:EU:C:1998:554; de 25 de noviembre de 1998, C308/97 (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.

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

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

[47] Respecto al artículo 12.1e) de la Directiva 2011/98, que regula la igualdad de trato en las ramas de la Seguridad Social, cfr. Camas Roda, F.: «Claves de la nueva Directiva europea de permiso único y sobre igualdad de trato al personal trabajador inmigrante», *Revista Justicia y Trabajo* nº 4/2024, pp. 13-36.

Idéntica previsión de exportación de pensiones a Terceros Estados la encontramos en el artículo 23.1.i)[48] de la Directiva 2014/36 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de Terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

Dado que la finalidad de las Directivas es la armonización y no la coordinación, no cabe calificar de «coordinación multinivel» la exportación de pensiones de nacionales de Terceros Estados fuera del territorio de la UE que las tres Directivas analizadas regulan.

Las tres citadas Directivas tienen como base legal el artículo 79.2, letras a) y b) del TFUE que reza así:

> «*El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario*[49]*, 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*».

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.

La tesis que aquí se defiende es que 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:

1) El artículo 79.2.b) del TFUE únicamente habilita para armonizar «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 de 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 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 que los trabajadores temporeros a los que se aplica son, por definición, «nacionales de un Tercer país que conservan su residencia principal en un tercer País» (artículo 3.b).

---

[48] 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».

[49] 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).

No desvirtúan las anteriores consideraciones el hecho de que la STJUE de 25 de noviembre de 2020[50] 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 Lozano[51] 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. A mayor abundamiento, es innegable que 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.

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

El TJCE en su sentencia de 3 de abril de 2008[52] 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-Novoa[53] 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. 3) Es cierto que el TJCE ha reconocido en su sentencia Gottardo[54] 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

[50] STJUE de 25 de noviembre de 2020, C302/19 (INPS) ECLI:EU:C:2020:957.

[51] 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* nº 157/1998, pp. 79–88.

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

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

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

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 prestaciones por aplicación de Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros y Terceros Estados.

4) Que no existe igualdad total en materia de Seguridad Social entre nacionales de Estados miembros y nacionales de Terceros Estados que residen legalmente en la UE lo ha puesto recientemente de manifiesto la STJUE de 5 de marzo de 2026[55] que afirma rotundamente 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 Social[56].

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 nacionales de Terceros Estados fuera del territorio de la Unión Europea.

5) El Reglamento 1231/2010, que tiene también 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.

Ergo, 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.

6. COORDINACIÓN MULTINIVEL ENTRE EL REGLAMENTO 883/2004 Y CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL VIGENTES ENTRE ESPAÑA Y TERCEROS ESTADOS POR OBRA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

En España, las Salas de lo Social de los Tribunales de Justicia han implementado por la vía de su doctrina judicial una «coordinación multinivel» entre el Reglamento de coordinación de sistemas de Seguridad Social y Convenios de Seguridad Social vigentes entre nuestro país y Terceros Estados.

Las sentencias que a continuación se analizan tienen en común que en todos los casos los pensionistas habían trabajado en España y en un Estado en el que el Reglamento de coordinación es aplicable y, además, en un Tercer Estado con el que España tiene Convenio de Seguridad Social.

[55] STJUE de 5 de marzo de 2026, C151/24(INPS) ECLI:EU:C:2026:144.

[56] Las prestaciones especiales no contributivas son prestaciones no contributivas de Seguridad Social notificadas en el Anexo X del Reglamento 88372004 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.

En todas las sentencias que se traen a colación el litigio versó sobre si la Administración española para calcular la pensión de la persona migrante había de realizar una «doble totalización»: una conforme al Convenio internacional y otra aplicando solo el Reglamento de coordinación, abonando de las dos cuantías la que fuera más favorable para el migrante. La Administración española defiende esta tesis alegando que no resulta factible totalizar los períodos de cotización en tres países regidos por normativa distinta: dos Estados de la Unión Europea y un Tercer Estado con el que España tiene Convenio internacional.

Los trabajadores migrantes, por el contrario, defienden que se ha de realizar una «única totalización»: todos los períodos cumplidos bajo el Reglamento de coordinación se computarían como si se tratara de períodos cubiertos bajo la legislación española, y se totalizarían con los cumplidos bajo el Convenio internacional de Seguridad Social.

Optar por la tesis de la «doble» totalización o de una «única» totalización no es una controversia puramente académica, ya que tiene repercusiones económicas para el solicitante que, incluso, podría verse privado a pensión en España si nuestro país no totalizara conjuntamente todos los períodos acreditados durante su vida laboral.

La falta del período de carencia para acceder a la pensión española si no se computaban conjuntamente todas las cotizaciones acreditadas en Estados en los que se aplica el Reglamento de coordinación y en un Tercer Estado con el que España tiene Convenio de Seguridad Social es el objeto de los recursos de suplicación resueltos por todas las sentencias que a continuación se citan:

En las SSTSJ de Galicia de 11 de octubre 2001[57] y de 29 de junio 2002[58] para que los migrantes españoles pudieran cumplir el período de carencia en España precisaban totalizar sus cotizaciones en España, Alemania y Suiza. País este último con el que, antes de serle aplicable el Reglamento de coordinación, España tenía Convenio de Seguridad Social.

En la STSJ de Islas Baleares de 24 de noviembre de 2005[59] el demandante había cotizado en España y en Francia, pero si no se computaba lo cotizado en Suiza no acreditaba el período de carencia en España para cobrar una pensión.

La STSJ de Galicia de 4 de noviembre de 1998[60] afirma que hay que «conjugar la triple cotización a España, Suiza y Holanda, cuando, en efecto, es la integra vida laboral lo que opera en orden al reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Seguridad Social y dado que Holanda es país comunitario sus cotizaciones reciben reglamentariamente el mismo trato que las españolas».

La demandante en la STSJ de Galicia de 10 diciembre de 1999[61] acreditaba cotizaciones en España, Alemania y Uruguay, país este último con el que nuestro país tiene Convenio internacional de Seguridad Social.

En la STSJ de Galicia de 27 de diciembre de 2003[62] el pensionista había cotizado en España, Italia y EE.UU. Entre España y EE.UU. existe un Convenio internacional de Seguridad Social.

[57] ECLI:ES:TSJGAL:2001:7094.
[58] ECLI:ES:TSJGAL:2002:4767.
[59] ECLI:ES:TSJBAL:2005:1283.
[60] ECLI:ES:TSJGAL:1998:5093
[61] ECLI:ES:TSJGAL:1999:7705.
[62] ECLI:ES:TSJGAL:2003:7401

La STSJ de Cataluña de 5 de marzo de 2013[63] resolvió el litigio sobre la totalización de las cotizaciones acreditadas en España, Suiza, y Uruguay. En Suiza, en la fecha del litigio, ya era aplicable el Reglamento de coordinación y entre nuestro país y Uruguay existe Convenio bilateral de Seguridad Social.

En la STSJ Principado de Asturias de 29 de junio de 2017[64], el trabajador había cotizado en España, Bélgica y Venezuela. Entre este último país y España existe Convenio de Seguridad Social.

En la STSJ de Navarra de 2 de septiembre de 2020[65] el migrante había cotizado en dos Estados miembros de la UE (España, Portugal) y en Canadá que tiene Convenio de Seguridad Social con España.

En el caso de la STSJ de Navarra de 7 de octubre de 2021 se había cotizado en España, Italia y Marruecos, con este último España tiene Convenio de Seguridad Social.[66]

Todas las sentencias citadas, unánimemente, optan por aplicar la tesis de una «única» totalización defendiendo la plena equiparación de las cotizaciones efectuadas en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, en un régimen único, y sin que se exija el cumplimiento del período mínimo de cotización en cada uno de los Estados en que la persona afectada ha estado trabajando.

Dichas sentencias invocan jurisprudencia del TJUE, como los casos Petroni[67] y Borowitz[68]. Y resaltan que no existe ningún precepto que prohíba la totalización «única».

También se invoca el Convenio 157 de la Organización Internacional del Trabajo —ratificado por España— cuyo artículo 7.4 establece que «si una persona ha cumplido período bajo las legislaciones de tres o más miembros que estén obligados por diferentes instrumentos bilaterales o multilaterales, esos períodos deberán ser totalizados, en la medida necesaria, de conformidad con las disposiciones de estos instrumentos, por todo Miembro simultáneamente obligado por dos o más de los instrumentos pertinentes, a los fines de adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones».

En definitiva, por esta vía judicial se ha tendido un «puente» entre los regímenes de Seguridad Social coordinados por los Reglamentos y los regímenes coordinados por Convenios de Seguridad Social entre España y Terceros Estados. Esta «coordinación multinivel» es «unidireccional» pues no conlleva obligaciones para los Terceros Estados y tampoco afecta a las legislaciones coordinadas que subsisten con sus propias características.

7. CONCLUSIONES

En la UE la articulación entre los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social y los Convenios internacionales de Seguridad Social celebrados por Estados miembros provoca una disparidad de controversias jurídicas que se han de resolver aplicando diferentes normativas y criterios.

[63] ECLI: *ES:TSJCAT:2013:2521.*
[64] ECLI: *ES:TSJAS:2017:2244.*
[65] ECLI:ES:TSJNA:2020:393.
[66] ECLI: *ES:TSJNA:2021:741.*
[67] STJCE de 21 de octubre de 1974, C-24/75 (Petroni) ECLI:EU:C:1975:129.
[68] STJCE DE 5 de julio de 1988, C-21/87 (Borowitz) ECLI:EU:C:1988:362: «ninguna disposición del Reglamento excluye que la institución alemana asimile los períodos de cotización cubiertos al amparo de la legislación polaca a los períodos de cotización cubiertos al amparo de la legislación alemana».

No recurriremos al concepto de «coordinación multinivel» cuando se trate de concurrencia entre el Reglamento de coordinación y Convenios de Seguridad Social preexistentes a la incorporación de los Estados miembros a la CEE o a la UE. Estos casos se resuelven aplicando el principio tradicional de primacía del Derecho de la UE.

Es con la sentencia Gottardo cuando se implementa la «coordinación multinivel» entre los Reglamentos de coordinación y Convenios de Seguridad Social entre Estados miembros y Terceros Estados. Para la aplicación de este novedoso concepto es necesario no solo que la persona trabajadora haya ejercido el Derecho a la libre circulación de trabajadores (artículo 45 TFUE) sino, además, haber trabajado en un país Tercero que tenga Convenio de Seguridad Social con el Estado miembro en el que se solicita la prestación. Mediante la «coordinación multinivel» se establece un «puente» entre el Derecho internacional y el Derecho de la UE. Es «unidireccional» pues sólo crea obligaciones para los Estados miembros, no para los Terceros Estados. Su ámbito territorial trasciende el territorio de la UE

También los Tribunales Superiores de Justicia españoles aplican una «coordinación multinivel» entre Convenios internacionales vigentes en España y los Reglamentos de coordinación al interpretar que todos los períodos cotizados en Estados de la UE han de asimilarse a cotizaciones españolas y totalizarse conjuntamente con los períodos cotizados en los Estados en los que se aplique el Convenio de Seguridad Social.

Imponer la aplicación de la igualdad de trato entre nacionales de Estados miembros y nacionales de Terceros Estados en materia de exportación de pensiones a través de Directivas fundadas en el artículo 79.2.b) TFUE es contrario a Derecho, ya que el citado precepto sólo es aplicable a nacionales de Terceros Estados que residan en la UE, pero no a los que residen en Terceros Estados.

De lege ferenda, para regular de manera efectiva la exportación a Terceros Estados de pensiones de nacionales de Terceros Estados que han trabajado y/o residido en la UE, la vía que parece más idónea es la celebración de Convenios internacionales de Seguridad Social en los que la Unión Europea y sus Estados fueran Parte. Y sin duda se daría un paso de gigante en pro de que la globalización económica fuera pareja a la globalización social si los Estados miembros de la UE respaldaran la iniciativa de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social de implementar un «puente» jurídico entre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y el Reglamento 883/2004.

8. 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*, nº 2/2004.

Camas Roda, F.: «Claves de la nueva Directiva europea de permiso único y sobre igualdad de trato al personal trabajador inmigrante», *Revista Justicia y Trabajo* nº 4/2024.

Carrascosa Bermejo, D.: «Derecho de los ciudadanos extracomunitarios y comunitarios a prestaciones de Seguridad Social y el alcance del principio de igualdad de trato en la reciente doctrina del Tribunal de Justicia», *Documentación Laboral*, nº 135/2025.

— «Capítulo XVII. Coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social en la Unión Europea (Reglamentos CE/883/2004 y CE/987/2009)» en VV.AA. *Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia*, BOE, Madrid, 2023.

Debiès, E.:«La prestación de vejez en los Reglamentos de Coordinación de Seguridad Social, o como garantizar Derechos sociales a largo plazo y libre circulación en la Unión Europea» en VV.AA. *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea,* Laborum, Murcia, 2021.

García de Cortázar Nebreda, C.: «Extensión de las normas de coordinación de Seguridad Social a los nacionales de Terceros Estados: el Reglamento UE 1231/10», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración,* nº 97/2012.

González-Sancho López, E; «Relaciones entre legislación comunitaria y convenios bilaterales en materia de Seguridad Social de migrantes: de la sentencia Rönfeldt al caso Peschiutta», *Revista de Trabajo y Seguridad Social* nº 5/1992.

Instituto Nacional de la Seguridad Social; *Evolución mensual de las pensiones del sistema de Seguridad Social,* marzo 2026.

López Gandía, J.:«Régimen de Seguridad Social aplicable a los desplazamientos fuera de la Unión y a los trabajadores extracomunitarios», *E-Revista Internacional de la Protección Social*, Número Extraordinario 2022.

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.

— «La doctrina Rönfeldt y su recepción por los tribunales españoles» en VV.AA. *Aplicación por los tribunales de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia social*, Atelier, Barcelona, 2023.

VV.AA.: *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.