

El requisito de un vínculo prolongado con un territorio o Estado como causa de discriminación indirecta por razón de nacionalidad

Comentario a la **Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de mayo de 2026, asunto C-747/22**

Henar Álvarez Cuesta

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de León (España)

halvc@unileon.es | <https://orcid.org/0000-0003-0957-1515>

Extracto

La sentencia analiza si la exigencia de acreditar un largo periodo de residencia en un territorio para acceder a una prestación económica vulnera el principio de igualdad de trato y supone una discriminación indirecta por razón de nacionalidad vedada por la normativa comunitaria en el caso de las personas beneficiarias de protección internacional.

Palabras clave: discriminación indirecta; prestación de asistencia social; prestación de Seguridad Social; personas beneficiarias de protección internacional; nacionalidad; derecho comunitario; residencia.

Recibido: 26-07-2026 / Aceptado: 10-08-2026 / Publicado: 07-09-2026

Cómo citar: Álvarez Cuesta, H. (2026). El requisito de un vínculo prolongado con un territorio o Estado como causa de discriminación indirecta por razón de nacionalidad. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de mayo de 2026, asunto C-747/22. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 494, 126-134. <https://doi.org/10.51302/rtss.2026.25463>

The requirement of a prolonged link to a territory or state as a cause of indirect discrimination on grounds of nationality

Commentary on the Ruling of the Court of Justice of the European Union of 7 May 2026, Case C-747/22

Henar Álvarez Cuesta

Professor of Labour and Social Security Law.

University of León (Spain)

halvc@unileon.es | <https://orcid.org/0000-0003-0957-1515>

Abstract

The judgment examines whether requiring proof of an extended period of residence within a territory to access financial benefits breaches the principle of equal treatment and constitutes indirect discrimination on grounds of nationality, which is prohibited under EU law in respect of beneficiaries of international protection.

Keywords: indirect discrimination; social assistance benefit; social security benefit; beneficiary of international protection nationality, EU law, residence.

Received: 26-07-2026 / Accepted: 10-08-2026 / Published: 07-09-2026

Citation: Álvarez Cuesta, H. (2026). The requirement of a prolonged link to a territory or state as a cause of indirect discrimination on grounds of nationality. Commentary on the Ruling of the Court of Justice of the European Union of 7 May 2026, Case C-747/22. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 494, 126-134. <https://doi.org/10.51302/rtss.2026.25463>

1. Marco jurídico: entre la protección de las personas refugiadas y las prestaciones asistenciales

La sentencia analiza los efectos que tenía la [Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre de 2011](#), por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (en la actualidad derogada por el [Reglamento 2024/1347, de 14 de mayo de 2024](#)), en particular lo previsto en su artículo 29 («Los Estados miembros velarán por que los beneficiarios de protección internacional reciban, en el Estado miembro que les haya concedido tal protección, la asistencia social necesaria, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro») y cómo afecta este principio de igualdad a los requisitos exigidos para el acceso y mantenimiento de las prestaciones no contributivas o asistenciales, en el caso, la renta garantizada de ciudadanía italiana, actualmente recogido en el artículo 31 del [Reglamento *supra*](#) indicado en similares términos que en la [Directiva 2011/95](#).

2. El supuesto de hecho analizado

El demandante llegó a Italia en 2011 y obtuvo en dicho Estado el estatuto de protección subsidiaria. Por tal motivo, posee un permiso de residencia y lleva residiendo de forma ininterrumpida en el territorio italiano desde 2013, por lo que cumplía el requisito de residencia de al menos diez años en Italia exigido por la normativa interna y se le concedió la «renta garantizada de ciudadanía» de ese país. Sin embargo, en 2021 tras realizar una comprobación, la Administración pública competente constató el incumplimiento de ese requisito, revocó la concesión de la «renta garantizada de ciudadanía», solicitó la restitución de las cantidades indebidamente abonadas en virtud de dicha concesión y denegó la concesión de dicha prestación de cara al futuro.

El beneficiario de la prestación interpuso un recurso ante el Tribunal Ordinario de Bergamo (Italia), solicitando que declarase el carácter discriminatorio de la revocación de la «renta garantizada de ciudadanía», reconociera su derecho a la misma, y que condenara a la Administración al pago del importe adeudado en concepto de dicha prestación por el mismo valor de lo que se le había concedido en el momento de la revocación, así como res-

pecto del periodo posterior a esta. Alegaba que no se aplicara el requisito controvertido por constituir una discriminación indirecta por razón de nacionalidad y, por tanto, ser contrario a la igualdad de trato entre los nacionales del propio Estado y las personas beneficiarias de protección internacional en materia de acceso al empleo y a las prestaciones de Seguridad Social reconocida en los artículos 26 y 29 de la [Directiva 2011/95](#).

Por su parte, la Administración italiana sostiene que la «renta garantizada de ciudadanía» no constituye una prestación de asistencia social o de protección social, según lo previsto en los artículos 26 y 29 de la [Directiva 2011/95](#), en la medida en que, según ha declarado la Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional italiano), esta renta no es una medida social destinada a satisfacer una necesidad primaria del individuo, sino que persigue objetivos diversos y más articulados de política activa de empleo e integración social.

3. Cuestiones clave: del concepto de asistencia social al requisito de residencia mínima en el Estado

La cuestión que ha de resolver el Tribunal de Justicia consiste en determinar, en primer lugar, si la prestación italiana forma parte del concepto de prestación de asistencia social y por tanto está incluida en el ámbito de la [Directiva sobre protección internacional](#); en segundo término, la extensión del principio de no discriminación por razón de nacionalidad previsto en la normativa comunitaria de aplicación a las personas solicitantes de refugio y, por último, si el requisito de residencia de diez años exigido por la renta garantizada italiana vulnera el preceptivo derecho a la igualdad.

Para clasificar la prestación italiana, el tribunal acude a la regulación interna y a la definición elaborada jurisprudencialmente a nivel europeo de asistencia social. En cuanto hace a la primera, el decreto italiano la define como una medida fundamental de política activa en el ámbito laboral que tiene como objeto garantizar el derecho al trabajo a través de políticas orientadas al apoyo económico a las personas expuestas a un riesgo de exclusión social y laboral. Corresponde a un nivel básico de las prestaciones, dentro de los límites de los recursos disponibles, y tiene como finalidad combatir la pobreza y la exclusión social. Por tal motivo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) entiende que la norma interna reconoce la necesidad, ya identificada por la [directiva](#) en su considerando 42, de conceder algún tipo de ayuda económica a las personas afectadas, que, en su ausencia, correrían el riesgo de no poder participar en las actividades de formación y de asesoramiento de las que son destinatarias.

Precisamente, el artículo 26.2 de la [directiva](#) impone a los Estados ofrecer a las personas beneficiarias de protección internacional, en una lista abierta,

posibilidades de formación relacionada con el empleo para adultos, formación profesional, incluidos cursos de formación para la mejora de las cualificaciones, trabajo en prácticas y asesoramiento ofrecido por las oficinas de empleo, en condiciones equivalentes a las de los nacionales.

Y dichos Estados han de esforzarse por facilitar a las personas beneficiarias de protección internacional el pleno acceso a las actividades mencionadas (art. 26.3).

Respecto al concepto comunitario de asistencia social, el TJUE entiende por prestaciones de esta naturaleza todos los regímenes de ayudas establecidos por las autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local, a los que puede recurrir un individuo que no disponga de recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y las de los miembros de su familia (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –[STJUE de 28 de octubre de 2021, asunto C-462/20, ASGI y otros](#)). Es más, el considerando 45 de la [directiva](#) entiende que las prestaciones básicas comprenden «al menos el apoyo para unos ingresos mínimos, la asistencia en caso de enfermedad y embarazo y la asistencia parental, en la medida en que dichas prestaciones se concedan a los nacionales en virtud del Derecho interno».

A la vista de ambas definiciones, el TJUE considera la prestación italiana una prestación de naturaleza compuesta que incluye, de un lado, actividades y servicios contemplados en el artículo 26 de la [Directiva 2011/95](#) y, por otro, una prestación de asistencia social, en el sentido del artículo 29 de esa [directiva](#), pero esta doble faz no puede tener por efecto excluirla del ámbito de aplicación de los artículos 26 y 29 de la [Directiva 2011/95](#). En efecto, nada en el tenor de estos artículos ni en el sistema de esta [directiva](#) indica que dichos artículos no sean aplicables a medidas que persigan un doble objetivo que se corresponda con los objetivos respectivos de ambos artículos. A este respecto, Italia tenía la opción, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de la [Directiva 2011/95](#), de limitar la asistencia social concedida a las personas beneficiarias del estatuto de protección subsidiaria a las prestaciones básicas. No obstante, se trata de una excepción a la norma general y, en consecuencia, debe interpretarse estrictamente ([STJUE de 29 de abril de 2004, asunto C-476/01, Kapper](#)), y en cualquier caso, no había manifestado su intención de acogerse a la excepción al principio de igualdad de trato y de limitar la igualdad de trato de las personas beneficiarias del estatuto de protección subsidiaria únicamente a las prestaciones básicas.

En cuanto hace al principio de igualdad de trato enunciado en los artículos 26 y 29 de la [directiva](#), constituye una expresión de lo previsto en el artículo 20 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado ([STJUE de 8 de marzo de 2022, asunto C-205/20, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld](#)).

El mencionado principio prohíbe no solo las discriminaciones manifiestas, sino también todas las formas encubiertas de discriminación que, aunque se basen en criterios de diferenciación aparentemente neutros, produzcan de hecho los mismos efectos discriminatorios. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que deben considerarse indirectamente discriminatorios los requisitos del derecho nacional que, aun cuando se apliquen con independencia de la nacionalidad, afecten fundamentalmente o en su mayor parte a las personas no nacionales, así como los requisitos indistintamente aplicables que puedan ser cumplidos más fácilmente por las nacionales del propio Estado que por las no nacionales, o incluso las que puedan perjudicar de manera particular a estas últimas ([STJUE de 5 de diciembre de 2019, asuntos acumulados C-398/18 y C-428/18, Bocero Torrico y Bode](#)).

En el caso controvertido, la residencia se exige tanto a las personas beneficiarias de protección internacional como a las nacionales italianas, aun cuando afecta principalmente a las no nacionales, entre los que figuran, en particular, las personas beneficiarias de protección internacional. A juicio del tribunal, es indiferente que la medida controvertida coloque en una situación de desventaja, en su caso, tanto a las personas nacionales del propio Estado que no puedan respetar tal requisito como a las personas beneficiarias de protección internacional. En efecto, una medida puede constituir una discriminación indirecta sin que sea necesario que favorezca a la totalidad de las personas nacionales o perjudique solo a las nacionales de terceros países ([STJUE de 29 de julio de 2024, asuntos acumulados C-112/22 y C-223/22, CU y ND](#)).

En consecuencia, y a menos que esté objetivamente justificada, tal discriminación está prohibida. Ahora bien, para estar justificada, debe ser adecuada para garantizar la consecución de un objetivo legítimo y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo. Para el Gobierno italiano, la justificación estribaría en razones económicas. Según lo alegado, la concesión de la renta garantizada implica la realización de una operación de inserción social y profesional muy compleja tanto desde el punto de vista administrativo como desde el económico, y supone la movilización de importantes recursos económicos. Por tales motivos, entiende el Gobierno italiano que es razonable que la normativa nacional reserve la aplicación de dicha medida únicamente a las personas que estén firmemente arraigadas en la comunidad nacional y que puedan ser consideradas miembros permanentes de la misma. Por lo tanto, según su opinión, se limitó debidamente el acceso a esta renta a las personas beneficiarias de protección internacional que estén establecidas en Italia de forma permanente y que estén bien integradas en dicho país. Ante esta argumentación, el tribunal recuerda que la concesión de prestaciones sociales a una persona supone una carga para la institución encargada de abonar dichas prestaciones, con independencia de que esa persona sea beneficiaria de protección internacional o nacional del Estado miembro de que se trate. Por lo tanto, a este respecto, no puede apreciarse una diferencia de situación entre esas dos categorías de personas ([STJUE de 21 de noviembre de 2018, asunto C-713/17, Ayubi](#)).

Descartada la justificación económica, la distinción entre personas beneficiarias de protección internacional que estén establecidas de forma permanente y bien integradas en el Estado miembro de que se trate y el resto de personas beneficiarias de dicha protec-

ción internacional supone introducir una excepción a los preceptos 26 y 29 de la [Directiva 2011/95](#), los cuales comprenden a todas las personas beneficiarias de protección internacional y, por tanto, también a las beneficiarias de protección subsidiaria. Ambos supuestos son la consecuencia de la concesión del estatuto de persona refugiada y no de la expedición de un permiso de residencia. Y los derechos concedidos solo podrían limitarse respetando las condiciones establecidas en la propia [directiva](#), sin que los Estados miembros estén facultados para prever restricciones que no figuren en ella. De analizar la normativa comunitaria, esta, en ningún caso, supedita los derechos que se les reconocen a las personas beneficiarias de protección a la duración de su presencia en el Estado miembro de que se trate o a la duración del permiso de residencia de que disponen. Es más, el estatuto de las personas beneficiarias de protección internacional no es permanente, ya que cuando una persona deje de ser refugiada o no pueda ya acogerse al estatuto de protección subsidiaria, el Estado miembro de que se trate deberá revocar su estatuto, ponerle fin o negarse a renovarlo, lo que puede implicar la revocación del permiso de residencia y el retorno de la persona afectada a su país de origen. De ello se deduce que imponer a las personas beneficiarias de protección internacional la obligación de demostrar un arraigo firme en el Estado miembro de que se trate o de acreditar la existencia de un vínculo real y suficientemente estrecho con el ordenamiento jurídico de ese Estado miembro, como requisito para la aplicación de los artículos 26 y 29 de la [Directiva 2011/95](#), es contrario a los objetivos de la directiva, entre los que figura el de asegurar un nivel mínimo de prestaciones a esas personas beneficiarias en todos los Estados miembros.

En definitiva, concluye el tribunal afirmando que un requisito de residencia de al menos diez años, de los cuales los dos últimos años de forma ininterrumpida, como aquel al que se supedita la concesión de la «renta garantizada de ciudadanía», constituye una discriminación indirecta en perjuicio de las personas beneficiarias del estatuto de protección subsidiaria que no resulta estar objetivamente justificada. Los artículos 26 y 29 de la [Directiva 2011/95](#) deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que supedita la aplicación, a las personas nacionales de terceros países beneficiarias del estatuto de protección subsidiaria, de una medida nacional de lucha contra la pobreza y de apoyo al acceso al mercado laboral y a la integración social al requisito, que también es oponible frente a las personas nacionales de dicho Estado miembro, de haber residido en el mencionado Estado miembro durante al menos diez años, de los cuales los dos últimos años de forma ininterrumpida.

4. Valoración crítica: la exigencia de una larga vinculación con el territorio como elemento de discriminación

Últimamente varios pronunciamientos del Tribunal de Justicia han abordado el mismo tema que la [sentencia analizada](#): los requisitos exigidos por las distintas normativas internas para acceder a una prestación económica de asistencia social, cuyo objetivo último

radica en garantizar un nivel mínimo de subsistencia a quien se encuentra en una situación vulnerable o en riesgo de exclusión.

En particular, se han analizado los condicionantes requeridos en orden a acreditar una larga vinculación con el territorio o el Estado que la concede y en todos se ha intentado cuestionar su impacto en el principio de igualdad y no discriminación, habida cuenta la lógica refrendada por los datos muestran que quienes encuentran más dificultad para su acreditación son las personas pertenecientes al colectivo de migrantes (muchas veces acompañado de su pertenencia a otra etnia o religión diferentes a las mayoritarias del país europeo que les acoge).

Sin embargo, las resoluciones han divergido en atención a las siguientes variables: en primer lugar, a la categorización de la prestación en cuestión y, en segundo término, a la exigencia de igualdad requerida por la normativa comunitaria de aplicación.

Respecto a la primera, la [STJUE de 5 de marzo de 2026, asunto C-151/24, Luevi](#), aborda el problema de clasificación de las distintas prestaciones, ayudas, subsidios, rentas o beneficios proporcionados por las Administraciones públicas y si están comprendidas dentro de las prestaciones de Seguridad Social a efectos de poder aplicar el principio de igualdad y no discriminación requerido por el artículo 12.1 e) de la [Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011](#), por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a las personas nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. En el supuesto analizado, considera que no cabe aplicarlo a una prestación especial en metálico no contributiva porque no forma parte del elenco de prestaciones de Seguridad Social recogidas en el [Reglamento 883/2004, de 29 de abril de 2004](#), sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social a estos efectos y, por tanto, no se opone a una normativa nacional que supedita la concesión a las nacionales de terceros países al requisito de estar en posesión de un permiso de residencia de la Unión para residentes de larga duración.

Por cuanto hace a la segunda, en la [STJUE de 29 de julio de 2024, asuntos acumulados C-112/22 y C-223/22, CU y ND](#), abordaba un supuesto similar y llega a una conclusión idéntica: no cabe justificar una diferencia de trato entre las personas nacionales de terceros países residentes de larga duración y las nacionales del Estado miembro de que se trate con el argumento de que se encuentran en una situación diferente en razón de sus respectivos vínculos con ese Estado miembro. Tal justificación es contraria al artículo 11.1 d) de la [Directiva 2003/109, de 25 de noviembre de 2003](#), relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que impone la igualdad de trato entre los migrantes residentes de larga duración y los nacionales en el ámbito de la Seguridad Social, de la asistencia social y de la protección social. En tanto el artículo 4.1 de la [Directiva 2003/109](#) requiere una residencia legal e ininterrumpida de cinco años en el territorio de un Estado miembro para que una persona nacional de un tercer país pueda obtener la conce-

sión del estatuto de residente de larga duración por dicho Estado miembro, dicho periodo acredita sobradamente el «enraizamiento de la persona en el país» y, por tanto, debe ser considerado suficiente para que tenga derecho, después de haber adquirido el estatuto de residente de larga duración, a la igualdad de trato con las nacionales de dicho Estado miembro, en particular, en cuanto concierne a las prestaciones de la Seguridad Social, de la asistencia social y de la protección social. Por tanto, un Estado miembro no puede, sin incumplir la [directiva europea](#) y el objetivo perseguido por ella consistente en garantizar que el estatuto de residente de larga duración constituya «un verdadero instrumento de integración en la sociedad en la que el residente de larga duración se establece», prorrogar unilateralmente el periodo de residencia exigido para que ese residente de larga duración pueda disfrutar del derecho garantizado cuestionado.

A la luz de las tres sentencias, cabe concluir que la exigencia de un vínculo prolongado con el territorio supone una diferencia perjudicial para las personas migrantes que por motivos económicos, laborales, familiares o para garantizar su efectiva protección habitan en la Unión Europea, capaz de impedirles el acceso a prestaciones necesarias para su subsistencia. No obstante, la calificación de este requisito como discriminatorio a la luz de la normativa comunitaria dependerá de si la concreta directiva o reglamento de aplicación en cada caso contienen el principio de igualdad de trato entre nacionales y de terceros países y a qué concretas prestaciones se entiende referido. Así, establece diferencias entre las personas beneficiarias de protección internacional, las residentes de terceros países de larga duración y las personas migrantes por razones económicas que lleven menos de cinco años de residencia legal en la Unión Europea.

De trasladar esta doctrina judicial al marco nacional español, cabe advertir cómo extender de forma indiferenciada el requisito de tiempo de residencia en un determinado territorio para acceder a prestaciones va a contravenir directamente la jurisprudencia comentada en el caso de las personas beneficiarias de protección internacional, habida cuenta se trata claramente de un caso de discriminación indirecta por razón de nacionalidad vetada por el ordenamiento comunitario.

No obstante, siguen quedando huecos de cobertura y potenciales desafíos a la igualdad y no discriminación para las personas migrantes por causas económicas que acrediten menos de cinco años de residencia legal cuando se trate de subsidios no claramente encuadrables dentro del [Reglamento 883/2004](#) y precisamente sobre ellos habrá que procurar afianzar los mecanismos y redes de protección legal comunitaria e interna.