

## **TRABAJADORES FRONTERIZOS: PARTICULARIDADES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA\***

MARTA FERNÁNDEZ PRIETO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad  
Social

Universidade de Vigo (España)

[mfprieto@uvigo.es](mailto:mfprieto@uvigo.es)

### **RESUMEN**

El presente estudio pretende profundizar en la situación de los ciudadanos fronterizos de la UE que residen en un Estado miembro y se trasladan para desempeñar un trabajo por cuenta ajena a otro Estado. Se analizan problemas contextuales y conceptuales, de foro competente y ley aplicable al contrato de trabajo. Y, de forma más exhaustiva, a través de la jurisprudencia del TJUE, se examinan algunos de los obstáculos a su libre circulación, fundamentalmente diferencias de trato basadas en criterios de residencia en ventajas sociales y prestaciones de la Seguridad Social.

**Palabras clave:** trabajador fronterizo y transfronterizo; foro competente; ley aplicable al contrato de trabajo; ventajas sociales; igualdad de trato; prestaciones de Seguridad Social.

### **ABSTRACT**

This study aims to explore the situation of EU border citizens residing in one Member State and moving to another Member State to work as an employee. It analyses contextual and conceptual issues, the competent court and the law applicable to the employment contract. And, more

---

\*Esta publicación se enmarca en el proyecto "Adaptación y mantenimiento del empleo en el nuevo ecosistema productivo", financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2021-124395OB-I00).

comprehensively, through the case law of the CJEU, it examines some of the obstacles to their free movement, mainly differences in treatment based on residence criteria in terms of social advantages and social security benefits.

**Keywords:** frontier and cross-border worker; competent forum; law applicable to the contract of employment; social advantages; equal treatment; social security benefits.

## RESUMO

O presente estudo pretende afondar na situación dos cidadáns fronteirizos da UE que residen nun Estado membro e trasládanse para desempeñar un traballo por conta allea a outro Estado. Analízanse problemas contextuais e conceptuais, de foro competente e lei aplicable ao contrato de traballo. E, de forma máis exhaustiva, a través da xurisprudencia do TJUE, abórdanse algúns dos obstáculos á súa libre circulación, fundamentalmente diferenzas de trato baseados en criterios de residencia en vantaxes sociais e prestacións da Seguridade Social.

**Palabras chave:** traballador fronteirizo e transfronteirizo; foro competente; lei aplicable ao contrato de traballo; vantaxes sociais; igualdade de trato; prestacións de Seguridade Social.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. LA MOVILIDAD INTERNACIONAL O SUPRANACIONAL; 2. APROXIMACIÓN CONTEXTUAL Y CONCEPTUAL AL TRABAJO FRONTERIZO; 2.1. EL CONTEXTO DEL TRABAJO FRONTERIZO; 2.2. EL TRABAJO FRONTERIZO. PRIMERA DIFICULTAD: SU CONDICIÓN MISMA DE TRABAJADOR MIGRANTE; 2.3. SEGUNDA DIFICULTAD: EL CONCEPTO MISMO DE FRONTERIZO; 3. FORO COMPETENTE Y LEY APLICABLE AL CONTRATO DE TRABAJO EN EL MARCO EUROPEO; 4. PROBLEMAS DEL TRABAJO FRONTERIZO EN MATERIA DE LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES; 4.1. LIBRE CIRCULACIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN; 4.2. VENTAJAS SOCIALES DISCRIMINATORIAS; 4.2.1. El concepto de ventaja social; 4.2.2. Algunos supuestos concretos; 4.3. LA RESIDENCIA DEL TRABAJADOR FRONTERIZO.

LIMITACIONES A LA LIBRE CIRCULACIÓN; 2. TÍTULO; 5. PARTICULARIDADES Y PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR FRONTERIZO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL; 5.1. LEY APLICABLE EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL; 5.2. PARTICULARIDADES EN MATERIA DE PRESTACIONES; 6. BIBLIOGRAFÍA.

## **1. INTRODUCCIÓN. LA MOVILIDAD INTERNACIONAL O SUPRANACIONAL**

Cuando se ejerce una actividad laboral o profesional -o, simplemente, se inicia la búsqueda de un empleo, o se ha ejercido un empleo y se permanece en desempleo- pueden concurrir diferentes elementos de conexión con Estados distintos, que dan lugar a relaciones laborales plurilocalizadas o a supuestos de migraciones laborales. Así, la nacionalidad de una de las partes, su residencia en Estado distinto del de prestación de servicios, la celebración del contrato en el extranjero, la ejecución habitual o temporal de la prestación de servicios en el extranjero... Y cada supuesto en particular puede plantear problemas o controversias diferentes.

El interés de la internacionalización de las relaciones laborales deriva de su continuo incremento, cuantitativo y también cualitativo, con nuevas formas de trabajo. Ese aumento es consecuencia fundamentalmente de la globalización<sup>1</sup>, las innovaciones tecnológicas, que dan lugar a nuevas estrategias de funcionamiento de las empresas, y la existencia de nuevas tipologías de supuestos de movilidad<sup>2</sup>, junto con las tradicionales o más modernas cadenas mundiales de producción, con plantillas de diseño, producción y comercialización localizadas en países diferentes, en función de los intereses económicos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, 92.ª reunión, Ginebra, 2004, p. 1.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La movilidad internacional de trabajadores: aspectos generales y distinción de supuestos de movilidad internacional", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 132, 2017, pp. 17 ss.

<sup>3</sup> Ampliamente, SANGUINETI RAYMOND, W., "Las cadenas mundiales de producción y la construcción de un Derecho del Trabajo sin fronteras". En

Los problemas de las migraciones laborales se plantean por la condición esencialmente nacional del régimen jurídico de los mercados de trabajo<sup>4</sup>, y deben ser analizados desde perspectivas diferentes. Desde la óptica de las empresas, la movilidad laboral genera una clara tensión entre la finalidad protectora del Derecho del Trabajo y las distorsiones en la competencia producidas por los mayores costes sociales de las empresas de Estados con legislaciones más protectoras, pudiendo dar lugar a ventajas competitivas entre los Estados, deslocalización de empresas hacia paraísos laborales o prácticas de *dumping social*<sup>5</sup>. Así pues, en un mercado globalizado en el que las empresas están sujetas a legislaciones distintas, el Derecho del Trabajo puede contemplarse como elemento determinante de la competencia<sup>6</sup>.

Desde la lógica del mercado y su buena gobernanza, la regulación de la movilidad de la mano de obra debe atender también a aspectos esenciales para su funcionamiento, como el control de flujos de entrada y salida de personas<sup>7</sup>. La migración laboral requiere de una buena gobernanza en los países de origen y de destino y de una adecuada cooperación internacional o supranacional entre ellos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce, en su párrafo 29, "la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible" y la necesidad de respuestas

---

AA.VV., *El futuro del trabajo: cien años de la OIT. XXIX Congreso anual de la Asociación española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2019, pp. 23 ss.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., *Globalización, migraciones y expatriación de trabajadores. Los retos del Derecho del trabajo y de la Seguridad Social frente a las nuevas realidades de la movilidad laboral internacional*, Editorial Reus, Madrid, 2019, p. 17.

<sup>5</sup> Véase CALVO GALLEGO, F.J., "De las migraciones por el empleo a las migraciones en el empleo: las normas como ventaja competitiva entre Estados y el riesgo de *dumping social*", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 416, 2017, pp. 17 ss.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La movilidad internacional..." op. cit., p. 19.

<sup>7</sup> VILLA FOMBUENA, M.<sup>a</sup> y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La movilidad internacional de trabajadores: de la libre circulación a las nuevas formas de empleo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 151, 2021, pp. 78 ss.

coherentes e integrales, capaces de garantizar la regularidad de las migraciones y el respeto de los derechos humanos y laborales. Se pretende, en definitiva, ofrecer oportunidades reales de obtener un trabajo decente. Estos objetivos se concretan en las metas 8.8 y 10.7 de los ODS.

Y, desde la perspectiva de la movilidad laboral de los trabajadores, se pueden originar conflictos de leyes, propios de Derecho Internacional Privado y de carácter netamente iuslaboralista. En concreto, sobre la ley aplicable a las relaciones individuales y colectivas de trabajo, la determinación del foro competente para conocer las controversias que puedan surgir, o el sistema de Seguridad Social ante el que se deben cumplir las obligaciones de aseguramiento, afiliación y cotización y que debe dar cobertura a la acción protectora frente a las contingencias que puede sufrir la persona trabajadora.

A estos problemas no son ajenos los trabajadores migrantes asalariados que se desplazan en el ámbito de la Unión Europea o el Espacio Económico Europeo, a los que son aplicables las libertades fundamentales de circulación -de ciudadanos de la UE y de trabajadores -, de prestación de servicios y el derecho de establecimiento, reconocidos en los arts. 21, 45, 49 y 56 TFUE y en el art. 15.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Como es sabido, la movilidad laboral se configuró ya como un elemento esencial para el buen funcionamiento del mercado interior en el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la CEE, y sigue siendo un elemento central de la UE. Pretende mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes, a la vez que atiende a las necesidades de la economía de los Estados miembros.

Más allá del derecho a la libre circulación de trabajadores y la necesaria coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social, regulados en los arts. 45 a 48 TFUE en términos muy similares a los arts. 48 a 51 TCEE, y de las Directivas 96/71/CE, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de prestaciones transnacionales de servicios, o 2004/38/CE, sobre libre circulación de los ciudadanos de la UE y los miembros de su familia, y el Reglamento (UE) nº 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores

dentro de la Unión, han sido diversas las actuaciones en los últimos años dirigidas a proteger los derechos y condiciones de trabajo de los migrantes. Entre otras, las reformas de EURES y de las normas sobre desplazamiento transnacional de trabajadores, la lucha contra el trabajo no declarado o la creación de una Autoridad Laboral Europea.

Con todo, existen otros retos al funcionamiento del mercado interior y a la coordinación en materia de seguridad social<sup>8</sup>, como las nuevas formas de movilidad laboral virtual, facilitadas por la digitalización. Así, el teletrabajo transfronterizo, los llamados “nómadas digitales”, que trabajan a distancia en toda la UE, o el trabajo transnacional a través de plataformas digitales.

Sin olvidar la necesidad de fomentar un enfoque integral y equitativo de la migración<sup>9</sup>, centrado en las personas y el desarrollo sostenible<sup>10</sup>, son múltiples los problemas que puede plantear la internacionalización de las relaciones laborales en los ámbitos del Derecho del Trabajo, la jurisdicción social y la Seguridad Social.

En particular, en este estudio se abordará el supuesto concreto de las personas consideradas fronterizas desde la perspectiva de su movilidad laboral transnacional, teniendo en cuenta su protagonismo en el marco de la movilidad laboral en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, y sin perjuicio de alguna referencia puntual a su movilidad internacional<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>

<sup>9</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, *Migración equitativa: un programa para la OIT*, Memoria del Director General. Informe I (B), 103.ª reunión, Ginebra, 2014, en especial pp. 26 ss. Se propone un programa de migración equitativa, con el objetivo de evitar la utilización de los trabajadores migrantes como fuerza de trabajo ocasional, secundaria y con movilidad internacional e incluye entre las orientaciones de futuro, la de promover el trabajo decente en los países de origen, para que la emigración sea una opción y no una obligación y que los migrantes puedan, a su regreso, contribuir al progreso de esos estados.

<sup>10</sup> Promover un tratamiento integral de la migración es, precisamente, uno de los objetivos de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible, conforme al art. 4.1.j) de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

<sup>11</sup> No son, con todo, los únicos protagonistas de esta movilidad, que se extiende no solo a los trabajadores residentes en Galicia o Norte de Portugal,

## **2. APROXIMACIÓN CONTEXTUAL Y CONCEPTUAL AL TRABAJO FRONTERIZO**

Los trabajadores fronterizos son personas que ejercitan su derecho a la movilidad laboral, pero mantienen su residencia en un Estado diferente a aquel en el que realizan su actividad laboral o profesional. Ello implica una movilidad geográfica con retorno a la población de origen. El regreso no siempre se produce a diario, pero debe realizarse con la periodicidad en cada caso exigida.

### **2.1. EL CONTEXTO DEL TRABAJO FRONTERIZO**

La motivación que tradicionalmente ha llevado a que el lugar de trabajo y de residencia se localice en diferentes Estados, es variada. En general, responde, a las mismas razones que justifican la migración económica, fruto de las brechas de desigualdad entre Estados y las oportunidades y condiciones de vida y empleo de calidad ofrecidas en el lugar de trabajo<sup>12</sup>. Al menos es así, en el caso objeto de estudio, cuando la frontera separa territorios con distinto desarrollo social, político y económico y la movilidad laboral se produce desde el Estado con poblaciones más vulnerables hacia el Estado con mayor desarrollo económico. Los trabajadores extranjeros, con o sin residencia en el Estado de empleo, pasan a desempeñar, con frecuencia, en el mismo, ocupaciones o puestos vacantes de difícil cobertura, usualmente de inferior categoría o condiciones, no demandados por los nacionales de ese Estado, que eligen puestos de mayor categoría y retribución. Aunque la migración laboral puede igualmente responder a tendencias demográficas, por el envejecimiento de la población y el déficit de mano de obra en el Estado de acogida, o al principio de especialización de las tareas a ejecutar y la demanda de mano de obra cualificada. En este sentido, también puede

---

que efectúan un desplazamiento por razón de empleo, con cambio o no de residencia, en el marco de la Eurorregión, sino también a las empresas que tienen su sede principal o establecimiento permanente en Galicia o Norte de Portugal y operan en la zona de la Eurorregión en la que no tienen su sede principal, con establecimiento permanente o sin él.

<sup>12</sup> En efecto, la fuerza de trabajo se desplaza, generalmente, con el objetivo de mejorar su rentabilidad y capacidad de producción, aunque sin perder de vista consideraciones de justicia social.

producirse movilidad cuando la frontera separa territorios con similar posición económica.

La migración o movilidad de los trabajadores puede también responder a un traslado previo de las empresas, que tratan de beneficiarse de los menores costes sociales existentes en el Estado fronterizo para incrementar su competitividad y beneficios. Ello puede obligar a los trabajadores a desplazarse, aun aceptando condiciones laborales más precarias que las que disfrutaban en el Estado de origen, para evitar la situación de desempleo a la que podrían verse abocados en otro caso.

Entre regiones limítrofes, será menos frecuente encontrar supuestos en que la movilidad transfronteriza, manteniendo la residencia en el Estado de origen, responda a causas humanitarias o tensiones geopolíticas, derivadas de conflictos bélicos, o a causas medioambientales, provocadas por catástrofes naturales o emergencias climáticas. De concurrir alguno de estos últimos supuestos, lo más probable será que la migración laboral provoque un cambio de residencia, propio del migrante clásico. Con todo, sin duda, las guerras han generado, al menos en clave histórica, oportunidades para las actividades y negocios transfronterizos, hasta el punto de ser considerados, junto con el comercio transfronterizo, los dos núcleos de actividad principales<sup>13</sup>.

A esa motivación que puede considerarse compartida con las demás migraciones, se añaden las razones particulares que justifican el mantenimiento de su residencia en un Estado distinto del de trabajo, que suelen ser razones familiares, como el trabajo del otro miembro de la pareja, las dificultades de traslado de hijos escolarizados, la necesidad de atender a algún familiar dependiente, la merma de derechos por razón de sexo, orientación sexual, religión... característica de algunos Estados que, no obstante, pueden ofrecer oportunidades de empleo, el coste del traslado del domicilio familiar...

En el mercado laboral de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, el número de personas físicas residentes en España

---

<sup>13</sup> MEDINA GARCÍA, E., "Trabajadores fronterizos y transfronterizos en España y Portugal a lo largo de la historia", *Revista de Estudios Extremeños*, núm. 64, 2008, pp. 61-87



con contratos en la Región Norte de Portugal triplicó en 2021 el de residentes en Portugal con contrato en Galicia. En el primer caso, la mayor parte de los contratos se concentran en las industrias transformadoras, seguidas de actividades administrativas y servicios de apoyo y del comercio al por mayor y reparación de vehículos, automóviles y motocicletas. Y, en el segundo, en el transporte y almacenamiento, la construcción y la industria manufacturera<sup>14</sup>.

## 2.2. EL TRABAJO FRONTERIZO. PRIMERA DIFICULTAD: SU CONDICIÓN MISMA DE TRABAJADOR MIGRANTE

En el ámbito internacional de la OIT, los trabajadores fronterizos fueron expresamente excluidos de la protección propia de los trabajadores migrantes de los Convenios núm.

---

<sup>14</sup> En cambio, los datos sobre el número de trabajadores de una u otra nacionalidad que trabajan en la zona de la Eurorregión de la que no son nacionales muestran una tendencia diferente, pues el número de portugueses que ejercen su movilidad laboral duplica a la de españoles, siendo los sectores con mayor número de ciudadanos portugueses afiliados a la Seguridad Social la industria manufacturera, la hostelería, el transporte y almacenamiento y la construcción. En el caso de los españoles se mantiene la concentración del trabajo en las industrias transformadoras, seguidas de actividades administrativas y servicios de apoyo y del comercio. Véase, CEG (Confederación de Empresarios de Galicia), *O mercado laboral da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e a mobilidade de traballadores. Informe de indicadores de mobilidade transfronteiriza*, CEG, 2022, pp. 45 ss., accesible en <https://ceg.es/index.php/es/publicaciones/informe-de-indicadores-de-movilidad-transfronteriza-2022> (17/03/2023), con datos en los apartados 4.5 y 4.6 de los trabajadores españoles y portugueses que trabajan en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal fuera de su Estado de origen y de los trabajadores fronterizos, que mantienen su residencia en el Estado de origen. Los indicadores relativos a la movilidad empresarial, en cambio, se circunscriben al sector de la construcción, en el que se observa un incremento importante en 2021 del número de empresas portuguesas inscritas en el REA (Rexistro de empresas acreditadas de Galicia para intervenir nun proceso de contratación no sector da construción) que operan en Pontevedra y A Coruña y un descenso del número de empresas gallegas que se inscribieron en 2020 y 2021 en el IMPIC (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção).

97<sup>15</sup> y núm. 143<sup>16</sup>, que exigen la condición de emigrar de un país a otro para ocupar un empleo y, respectivamente, establecen normas aplicables a la contratación y condiciones de trabajo de trabajadores migrantes, para facilitar la migración del excedente de mano de obra y les garantizan derechos humanos fundamentales, igualdad de trato y de oportunidades en el acceso al empleo, derechos sindicales, culturales y libertades individuales y colectivas, poniendo énfasis en el control de los flujos migratorios y la migración irregular.

Incluye, en cambio al trabajador fronterizo la definición de “trabajador migratorio” de la Convención de las Naciones Unidas de 1990, sobre trabajadores migratorios y familiares<sup>17</sup> -no suscrita ni ratificada por España-. La Convención considera trabajador migratorio, sin más precisiones, “a toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”<sup>18</sup>. Define, además, en su art. 2.2.a) de forma

---

<sup>15</sup> Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), junto con la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86) complementaria. A los efectos del Convenio, el art. 11.1 define al trabajador migrante como “toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante”, pero el art. 11.2.a) excluye de la aplicación del Convenio al trabajador fronterizo, que no define.

<sup>16</sup> Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), que se complementa con la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151). De forma similar al Convenio núm. 97, define al trabajador migrante en el art. 11.1, a los fines de aplicación del convenio, como “toda persona que emigra o ha emigrado de un país a otro para ocupar un empleo que no sea por cuenta propia” incluyendo también en la definición “a toda persona admitida regularmente como trabajador migrante” y el art. 11.2.a) excluye del ámbito del Convenio al fronterizo.

<sup>17</sup> Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Su finalidad es tutelar los derechos de quienes emigran con fines de empleo y combatir y eliminar la migración irregular.

<sup>18</sup> Aunque esta definición parece dejar fuera del concepto de trabajador migratorio al trabajador fronterizo que trabaja en el Estado del que es nacional, aunque resida en un Estado distinto, al que regrese diaria o semanalmente.

expresa al fronterizo como “todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana”. Y en los arts. 57 y 58 les extiende los derechos establecidos en la parte III de la propia Convención<sup>19</sup>, así como incluso los de la parte IV<sup>20</sup>, aunque en este caso solo en la medida que puedan corresponderles por su presencia y su trabajo en el territorio del Estado de empleo, teniendo en cuenta que no han establecido su residencia habitual en ese Estado. Señaladamente, se recoge la posibilidad de otorgarle por el Estado de empleo el derecho a elegir libremente una actividad remunerada tras un período determinado -se entiende, en este caso, de trabajo-, sin afectar a su condición de fronterizo.

Tampoco plantea ninguna duda, como se verá a continuación, la inclusión del trabajo fronterizo en la protección del trabajador migrante en el Derecho de la UE, tanto a efectos de la libre circulación de trabajadores<sup>21</sup> (y de personas),

---

<sup>19</sup> Derechos humanos, como la libre circulación sin restricciones, salvo por razones de seguridad, salud y orden público, el derecho a la vida y a la integridad, la libertad y voluntariedad en el trabajo, las libertades de pensamiento, conciencia, religión, opinión, expresión, respeto a la vida privada y familiar, derecho a la propiedad, a la libertad y seguridad..., así como derechos laborales individuales -remuneración, jornada, descansos, seguridad y salud, edad mínima, igualdad de trato...- y colectivos y de seguridad social, en todo caso, en los términos previstos en la Convención.

<sup>20</sup> No solo derechos instrumentales para hacer efectiva la movilidad laboral, relacionados con la entrada, estancia, permanencia o movilidad en el Estado de empleo, sino también participación en asuntos públicos y elecciones en su Estado de origen, establecimiento de asociaciones y sindicatos y acceso a servicios sociales en el Estado de empleo, reagrupación de familiares, exención de derechos e impuestos en concepto de importación y exportación, pago de impuestos, autorizaciones de residencia y trabajo con posibilidad de restringir el acceso a categorías limitadas de empleo, cuando el permiso de trabajo sea de tiempo limitado, o de condicionar a un requisito de residencia mínima la libre elección de una actividad remunerada...

<sup>21</sup> El art. 1 del Reglamento (UE) nº 492/2011, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, da cobertura al ciudadano de la UE, “sea cual fuere su lugar de residencia”, con respecto al acceso y al ejercicio de una actividad por cuenta ajena en el territorio de otro Estado miembro. Por tanto, también al trabajador fronterizo.

como a efectos de aplicación de la normativa de coordinación en materia de Seguridad Social comunitaria<sup>22</sup>.

### 2.3. SEGUNDA DIFICULTAD: EL CONCEPTO MISMO DE FRONTERIZO

Se utiliza la expresión *commuter* como un concepto amplio<sup>23</sup>, que engloba, en general, a trabajadores que tienen que desplazarse una larga distancia para trabajar, manteniendo en el lugar de origen su domicilio familiar y retornando diaria o semanalmente, o con la frecuencia que pueden, combinando el trabajo, o el trabajo y el descanso, en diferentes lugares, y que se utiliza también para viajes regulares o frecuentemente repetidos entre lugares, ni siquiera relacionados necesariamente con el trabajo. La expresión se utiliza a veces para desplazamientos prolongados, incluso dentro del mismo Estado y realizados a diario, pero otras veces para desplazamientos entre Estados, fronterizos o no, acumulando períodos de trabajo y descanso más amplios, si la legislación lo permite, para disfrutar de períodos continuados más largos en el Estado de residencia. En función de la distancia geográfica entre los territorios y del tiempo y coste económico del viaje, el retorno puede ser más o menos dilatado.

EL trabajo fronterizo o transfronterizo<sup>24</sup> tradicional se caracteriza por el mantenimiento de la residencia en un Estado diferente de aquel en el que se desarrolla la actividad laboral, lo que exige que el lugar de trabajo y de residencia se localicen en diferentes Estados. Pero, además, requiere que, con carácter habitual, exista un retorno al Estado de residencia que ha de ser diario, o, cuando menos, con la periodicidad mínima en cada caso requerida. Por tanto, se

---

<sup>22</sup> Expresamente en el Reglamento (CE) 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, que define al trabajador fronterizo en su art. 1.f).

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La movilidad internacional..." op. cit., p. 33.

<sup>24</sup> Sobre la preferencia por el término transfronterizo, MIRANDA BOTO, J.M.<sup>a</sup>, "Los trabajadores fronterizos en el Reglamento 883/2004", en AA.VV. (Dir SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C, ORTIZ CASTILLO, F.), *Los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021, pp. 549 ss.

superpone al criterio político de residencia de la persona trabajadora en el territorio de un Estado y al desplazamiento o movilidad laboral para desempeñar su actividad laboral en otro Estado, un criterio temporal, que exige el regreso con periodicidad determinada –generalmente, diaria o, a lo sumo, semanal- al Estado de residencia.

Con todo, no existe un concepto unívoco que contenga criterios objetivos de definición del trabajo fronterizo. Es un concepto que abarca realidades diferentes, en función de la acepción y del ámbito en que se utilice<sup>25</sup>.

Los trabajadores fronterizos que tienen la condición de ciudadanos de la UE están protegidos, como trabajadores migrantes<sup>26</sup>, por la libre circulación de los trabajadores, también cuando el trabajador conserva la nacionalidad del Estado de empleo, si reside en otro diferente<sup>27</sup>. No existe, propiamente, un concepto normativo en materia de libre circulación, aunque la extensión de este derecho fundamental a los trabajadores fronterizos no plantea dudas en la jurisprudencia del TJUE e incluso se reconoce expresamente en el considerando quinto del preámbulo del Reglamento (UE) nº 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión<sup>28</sup>. Se protege, más ampliamente, al ciudadano de la UE, “sea cual fuere su lugar

---

<sup>25</sup> Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Los Trabajadores fronterizos en la Unión Europea*, Documento de Trabajo, Serie de Asuntos Sociales (W 16A), accesible en [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_es.htm) (17-03-2023).

<sup>26</sup> Véanse, entre otras SSTJUE de 24 de septiembre de 1998 (asunto C-35/97, Comisión contra la República Francesa, ECLI:EU:C:1998:431); 8 de junio de 1999 (asunto C-337/97, Meeusen, ECLI:EU:C:1999:284); 23 de noviembre de 2000 (asunto C-135/99, Elsen, ECLI:EU:C:2000:647); 16 de diciembre de 2004 (asunto C-400/02, Merida, EU:C:2004:537).

<sup>27</sup> En este sentido, la STJUE de 18 de julio de 2007 (asunto C-212/05, Hartmann, ECLI:EU:C:2007:437) considera que un nacional de un Estado miembro que, conservando su empleo en dicho Estado, ha trasladado su domicilio a otro Estado miembro y desde entonces ejerce su actividad profesional como trabajador fronterizo puede invocar la condición de trabajador migrante, en el sentido del entonces vigente Reglamento (CEE) nº 1612/68, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

<sup>28</sup> Y, previamente, en el del Reglamento (CEE) nº 1612/68.

de residencia", que accede a, o ejerce, una actividad por cuenta ajena en el territorio de otro Estado miembro.

Son, precisamente, las particularidades de los trabajadores fronterizos respecto de la protección y alcance de las prestaciones de Seguridad Social y, en particular, la aplicación del principio de igualdad de trato para los trabajadores que no residen en el Estado miembro en el que trabajan<sup>29</sup>, las causas que han motivado la inclusión del concepto en el Reglamento (CE) 883/2004. En concreto, el art. 1.f) define al fronterizo, aunque únicamente a los fines del propio Reglamento, como "toda persona que realice una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro y resida en otro Estado miembro al que regrese normalmente a diario o al menos una vez por semana".

La flexibilidad de la duración del plazo de retorno, hace que la acotación territorial de la residencia no se limite a la zona fronteriza, ni siquiera al Estado fronterizo, sino que se extienda, en general, a un Estado miembro distinto del de trabajo. Sin embargo, en la jurisprudencia la condición de fronterizo suele plantearse por trabajadores que residen y trabajan en Estados limítrofes.

Además, debe tenerse en cuenta que, si bien el ámbito personal de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004 se limita a nacionales de un Estado miembro, apátridas y refugiados residentes en los términos que establece su art. 2, su ámbito se ha extendido por el Reglamento (UE) nº 1231/2010 a nacionales de terceros países residentes en un Estado miembro que se encuentren en una situación de transnacionalidad y que, debido solo a su nacionalidad, no están incluidos en el ámbito personal del Reglamento<sup>30</sup>. Respecto de los trabajadores fronterizos que trabajan en

---

<sup>29</sup> Que destaca el considerando octavo del Reglamento (CE) 883/2004, señaladamente los trabajadores fronterizos.

<sup>30</sup> En concreto, el art. 1 del Reglamento (UE) nº 1231/2010 amplía la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 883/2004 y nº 987/2009 a los nacionales de terceros países residentes en un Estado miembro y que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos, siempre que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro y siempre que su situación no esté circunscrita, en todos sus aspectos, al interior de un solo Estado miembro.

España, tal ampliación afecta a los extracomunitarios legalmente residentes en Portugal o Francia<sup>31</sup>.

Este mismo concepto utilizado en materia de Seguridad Social es empleado por el art. 17.1.c) de la Directiva 2004/38/CE, en materia de libre circulación de ciudadanos de la UE y familiares, a efectos de recortar de cinco a tres años el período mínimo para adquirir la residencia permanente en el Estado de residencia si el trabajador migrante, tras tres años de residencia y trabajo en el mismo, trabaja en otro Estado como trabajador fronterizo, manteniendo su residencia en el primer Estado.

Son, en cambio, más restrictivas las definiciones de trabajo fronterizo que se aplican en el ámbito fiscal y que se contienen en los convenios bilaterales para evitar la doble imposición. Así, a efectos de determinar el régimen tributario aplicable a los trabajadores fronterizos y, en concreto, someter a tributación sus rentas de trabajo en el Estado de residencia, se suele incorporar a la definición un criterio temporal o espacial más riguroso. Ese criterio puede exigir un retorno diario<sup>32</sup>, o residir y trabajar en una zona fronteriza *stricto sensu*, identificada de forma variable en cada convenio.

Por su parte, el Derecho interno define también el “trabajador transfronterizo” en el art. 43.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de extranjería, a efectos de la obtención de la correspondiente autorización administrativa de trabajo<sup>33</sup>, con un concepto

---

<sup>31</sup> No afectaría, en cambio, a trabajadores residentes en las zonas limítrofes fronterizas con Andorra y Marruecos, protegidos por convenios internacionales bilaterales en materia de Seguridad Social suscritos entre el Reino de España y, respectivamente, el Principado de Andorra (Convenio de 9 de noviembre de 2001) y el Reino de Marruecos (Convenio de 8 de noviembre de 1979 y Protocolo Adicional de 27 de enero de 1998).

<sup>32</sup> En este sentido, art. 15.4 del Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y Protocolo, firmado en Madrid el 26 de octubre de 1993.

<sup>33</sup> Se remite, a estos efectos, a los requisitos y condiciones con que se conceden las autorizaciones de régimen general y les extiende el derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles, en los términos del art. 14.1.

más limitado, no aplicable a los ciudadanos de la UE<sup>34</sup>. Se consideran transfronterizos los “trabajadores extranjeros que, residiendo en la zona limítrofe, desarrollen su actividad en España y regresen a su lugar de residencia diariamente”. A estos requisitos, el art. 182 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 añade la exigencia de que desarrollen su actividad “en las zonas fronterizas del territorio español”<sup>35</sup>. Los criterios que utiliza la normativa interna para definir a los trabajadores transfronterizos son, pues, más rigurosos que los que utiliza, a efectos de Seguridad Social, el Reglamento 883/2004<sup>36</sup>. Requiere que regresen a su lugar de residencia a diario, sin posibilidad de retorno semanal, que residan en la zona limítrofe, y no en el territorio de un Estado distinto del Estado de destino, e incluso que desarrollen su actividad en las zonas fronterizas del territorio español, y no en cualquier territorio de otro Estado distinto del de residencia. Probablemente, la inexistencia de un concepto unívoco conecte con la propia noción de residencia, que en el concepto de trabajador fronterizo parece definirse por parámetros de índole político-territorial y temporal, que exigen un requisito de movilidad laboral y un retorno periódico al Estado de residencia. En efecto, el término residencia es una expresión que denota un vínculo estrecho con un municipio o Estado, pero que puede tener distintas definiciones en las distintas ramas del ordenamiento -como sucede con la residencia fiscal, el domicilio administrativo o la vecindad civil-. En el ámbito

---

<sup>34</sup> Conforme al art. 1.3 de la LOEx, los ciudadanos de la UE y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se rigen por las normas que lo regulan, siéndole solo de aplicación la LOEx en los aspectos que pudieran ser más favorables.

<sup>35</sup> El Título X del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por RD 557/2011, de 20 de abril, en los arts. 182 a 184, además de definir la situación de trabajo transfronterizo, concreta los requisitos que deben cumplirse para la obtención de la pertinente autorización inicial y de las prórrogas, así como su ámbito, procedimiento y efectos.

<sup>36</sup> Sobre los matices que diferencian el trabajo fronterizo de dimensión comunitaria y el trabajo transfronterizo de naturaleza extracomunitaria, véase JIMENO JIMÉNEZ, F., “Pensiones de trabajadores fronterizos y transfronterizos”, en AA.VV. (Dir. RAMÍREZ BENDALA, M.<sup>ad</sup>., Coord. CERVILLA GARZÓN, M.<sup>aj</sup>., JOVER RAMÍREZ, C.), *Problemas actuales de la Seguridad Social en perspectiva internacional*, Laborum, 2019, pp. 97 ss.



concreto del Derecho Internacional Privado se utiliza un concepto jurídico indeterminado, que ha de ser concretado caso por caso, en función del ámbito jurídico de protección, evaluando el arraigo o vinculación real y más estrecha entre la persona y un medio social y jurídico determinado, entre la persona y un entorno social y familiar, entre la persona y el Estado. La posibilidad misma de que el trabajador fronterizo regrese con periodicidad semanal al Estado de residencia, resulta compatible con la inscripción en el padrón de un municipio en el Estado de trabajo, que no atribuye automáticamente la residencia<sup>37</sup>.

Ello lleva a admitir una "falta de uniformidad" en un concepto que puede servir para identificar, en los distintos ámbitos del ordenamiento jurídico, "categorías de población diferentes"<sup>38</sup>.

### **3. FORO COMPETENTE Y LEY APLICABLE AL CONTRATO DE TRABAJO EN EL MARCO EUROPEO**

En relación con las controversias que puedan surgir en el ámbito de las relaciones laborales de los trabajadores fronterizos, resulta preciso identificar a los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los litigios y garantizar la adecuada protección de su estatus jurídico-laboral, teniendo en cuenta la residencia del trabajador en un Estado miembro distinto del de trabajo. En el ámbito de la UE, se aplica el Reglamento (UE) 1215/2012<sup>39</sup> o Reglamento Bruselas I bis, conforme a su art. 4, cuando se demanda a una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro de la UE<sup>40</sup>, lo que determina la competencia de los órganos judiciales del domicilio del demandado, con

---

<sup>37</sup> El trabajador fronterizo podría estar empadronado, pues, en el Estado de trabajo, sin perder su residencia en el Estado de origen, si mantiene en el mismo un arraigo o vínculo real y regresa al mismo, al menos habitualmente, con la periodicidad mínima requerida.

<sup>38</sup> Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Los Trabajadores fronterizos en la Unión Europea*, cit.

<sup>39</sup> Reglamento (UE) nº 1215/2012, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (refundición).

<sup>40</sup> Para determinar el domicilio de las partes, el órgano jurisdiccional debe atender a la ley interna del Estado en el que esté domiciliado, conforme al art. 62 del Reglamento.

independencia de la nacionalidad de las partes y, en principio, del domicilio del demandante, aunque con las salvedades a las que se remite el art. 5. Es decir, las personas pueden ser demandadas en el Estado miembro en el que estén domiciliadas, aunque no sean nacionales del mismo. Y, si no están domiciliadas en un Estado miembro, ni incluidas en uno de los supuestos con particularidades, podrán ser demandadas o no en un Estado según las reglas del propio Estado, aunque no sean nacionales del mismo<sup>41</sup>.

En cuanto al ámbito material del Reglamento, aplicable en materia civil y mercantil, se excluye expresamente la seguridad social (art. 1.2.c). Y en la sección 5ª del capítulo II (arts. 20 a 23), se regulan supuestos que permiten interponer una demanda en materia de contratos individuales de trabajo ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro distinto del del domicilio del demandado.

Los criterios de atribución de competencia judicial internacional, aplicables al contrato de trabajo<sup>42</sup>, que siguen el orden de prelación general, determinan en primer término, conforme al art. 26, la competencia del foro ante el que hubiera comparecido el demandado (criterio de sumisión tácita). La particularidad es que si el demandado es el trabajador, el órgano jurisdiccional deberá asegurarse, antes de asumir su competencia, de que se ha informado al

---

<sup>41</sup> Fuera del ámbito de Reglamento, para la designación del foro competente habrá de estarse a otros instrumentos internacionales o al Derecho interno de los Estados. Así, el Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, de 30 de octubre de 2007 (Convenio de Lugano II), por el que se rigen, en similares términos, las relaciones entre los Estados miembros de la UE, Islandia, Noruega y Suiza, o, en su caso, los convenios bilaterales suscritos entre dos Estados con los que conecten los elementos de extranjería de la relación laboral, o en ausencia de normas internacionales, las normas de Derecho interno que determinen, con carácter unilateral, la competencia de los órganos jurisdiccionales de ese Estado. En el caso de España, las reglas de competencia más generales en relación con el Derecho del trabajo y la Seguridad Social se encuentran en el artículo 25 LOPJ.

<sup>42</sup> Ampliamente, MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., "Competencia judicial en el contrato laboral con elemento extranjero", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 132, 2017, pp. 79 ss.; TODOLÍ SIGNES, A., "Las fuentes reguladoras de la determinación de la jurisdicción competente", en AA.VV. (Dir. SALA FRANCO, T., LÓPEZ TERRADA, E.) *Las relaciones laborales internacionales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 145 ss.

demandado de su derecho a impugnar la competencia del órgano jurisdiccional y de las consecuencias de comparecer o no.

Así mismo, las partes podrán celebrar un acuerdo atributivo de competencia, en cuyo caso los litigios que surjan con ocasión de una relación jurídica se someterán al foro de sumisión expresa, conforme al art. 25 del Reglamento. Si versan sobre un contrato de trabajo, para relegar los foros especiales por razón de la materia indicados en la sección 5ª, los acuerdos de sumisión expresa han de ser “posteriores al nacimiento del litigio”, o bien permitir al trabajador formular demandas ante órganos jurisdiccionales distintos de los foros especiales indicados en la sección 5ª.

En defecto de sumisión expresa en las condiciones señaladas, rige el foro general del domicilio del demandado y los foros especiales por razón de la materia, que, en el ámbito del contrato de trabajo, regula la sección 5ª. En particular, de acuerdo con el art. 21.1, los empresarios domiciliados en un Estado miembro pueden ser demandados, alternativamente, ante los tribunales bien de ese Estado miembro, bien “del lugar en el que o desde el cual el trabajador desempeñe habitualmente su trabajo o ante el órgano jurisdiccional del último lugar en que lo haya desempeñado”<sup>43</sup>, o bien, si el trabajo no se ha desempeñado habitualmente en un único Estado, “del lugar en que esté o haya estado situado el establecimiento que haya empleado al trabajador”. Estos dos últimos foros podrán utilizarse también, ex art. 21.2, para demandar al empresario no domiciliado en un Estado miembro, ampliando la regla general de atribución de

---

<sup>43</sup> Ya en relación con el art. 5.1 del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, la STJUE de 13 julio 1993, asunto C-125/92, Mulox, ECLI:EU:C:1993:306 entiende que, en el supuesto de un contrato de trabajo en cumplimiento del cual el trabajador ejerce sus actividades en más de un Estado contratante, el lugar en el que hubiere o debiere ser cumplida la obligación que caracteriza al contrato, a efectos de dicha disposición, es aquel en el cual o desde el cual el trabajador cumpla principalmente sus obligaciones respecto a su empresa. En el caso de un trabajador neerlandés que prestaba servicios para una empresa domiciliada en Londres, con despacho en Francia, Estado de residencia, y viajes comerciales a Alemania, Bélgica, Países Bajos y Países escandinavos, se confirma la competencia del órgano judicial francés.

competencia que para ese supuesto recoge el art. 6, que se remite a la legislación interna del Estado miembro en cuestión. Y, en virtud del art. 20.2, si el empresario que celebra el contrato con el trabajador no tiene en un Estado miembro su domicilio, pero sí una sucursal, agencia u otro establecimiento, se considerará que tiene su domicilio en ese Estado, para los litigios derivados de su explotación, fijando así, a estos efectos, una configuración amplia del domicilio del trabajador<sup>44</sup>.

Además, por remisión expresa del art. 20.1 al art. 8 punto 1 del Reglamento, "en caso de demanda interpuesta contra un empresario", si la acción se ejercita contra varios demandados, puede interponerse ante el órgano jurisdiccional del domicilio de cualquiera de ellos, siempre que las demandas estén vinculadas entre sí por una relación tan estrecha que resulte oportuno tramitarlas y juzgarlas al mismo tiempo, a fin de evitar resoluciones contradictorias<sup>45</sup>. Todas estas reglas tratan, sin duda, de facilitar el ejercicio de la tutela judicial efectiva y la interposición de las demandas por los trabajadores.

Los empresarios, en cambio, conforme al art. 22, solo podrán demandar a los trabajadores ante el órgano jurisdiccional del Estado miembro en el que estos últimos tengan su domicilio, salvo que se trate de formular una reconvencción, en cuyo caso puede presentarse ante el órgano jurisdiccional que conozca de la demanda<sup>46</sup>. También como medida de

---

<sup>44</sup> Esta regla se complementa con la del art. 7, que permite demandar a personas domiciliadas en un Estado miembro en otro diferente, y, en concreto, con la del apartado 5 del art. 7, a la que también se remite el art. 20.1, que, para el supuesto de litigios relativos a la explotación de esos establecimientos, permite demandar ante el órgano jurisdiccional en que se hallen sitios.

<sup>45</sup> Cambia la doctrina de la STJUE de 22 de mayo de 2008, asunto C-462/96, Glaxosmithkline, ECLI:EU:C:2008:299, en relación con la competencia especial prevista en el art. 6.1 del Reglamento (CE) no 44/2001, de 22 de diciembre de 2000, en aquel momento vigente en materia de competencia judicial en materia civil y mercantil, que no considera aplicable a un litigio regido por la sección 5 del capítulo II de dicho Reglamento, relativa a las reglas de competencia en materia de contratos individuales de trabajo.

<sup>46</sup> STJUE de 21 de junio de 2018, asunto C-1/17, Petronas Lubricants Italy SpA, ECLI:EU:C:2018:478, que interpreta la reconvencción en un

protección del trabajador no se aplica a este supuesto la regla general del art. 8.1, que permite presentar la demanda ante el tribunal de cualquiera de los demandados, si fueran varios, pues el art. 20.1 limita su aplicación al caso de "demanda interpuesta contra un empresario".

En materia de ley aplicable<sup>47</sup>, la normativa interna debe entenderse desplazada por el art. 8 del Reglamento (CE) nº 593/2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) -RRI-, que goza de aplicación directa cuando uno de los elementos de conexión del contrato de trabajo plurilocalizado se sitúa en un Estado miembro de la UE<sup>48</sup>. El Reglamento sustituye, en su ámbito, al Convenio de Roma de 1980. Y se aplicará cuando el foro competente para conocer la controversia pertenezca a un Estado miembro.

Como en el art. 10.6 Cc, el art. 8.1 del RRI establece como norma de conflicto preferente la ley elegida por las partes o *pactum de lege utenda*. De conformidad con el art. 3, la elección deberá ser expresa o resultar de manera inequívoca de los términos del contrato o de las circunstancias del caso y podrá afectar a la totalidad o solamente a una parte del contrato. No obstante, el art. 8 realiza una precisión

---

sentido amplio, que permite al empresario presentar, ante el tribunal que conoce de la demanda principal interpuesta por el trabajador, una reconvencción basada en créditos cedidos por una empresa filial en fecha posterior a la de presentación de la demanda principal.

<sup>47</sup> Y, sin perjuicio de que, formalmente, continúan vigentes las normas de conflicto que identifican la ley aplicable al contrato de trabajo internacional en Derecho interno -arts. 8.1 y 10.6 Cc, complementados con el art. 1.4 ET-. En este sentido, sobre las dudas de compatibilidad del art. 1.4 ET con el sistema conflictual del RRI, véase LLOVERA VILA, M., "El artículo 1.4 ET a la luz de la jurisprudencia comunitaria en materia de ley aplicable al contrato de trabajo internacional", *Revista de Derecho Social*, núm. 73, 2016, p. 127 ss. A favor de su compatibilidad relativa previa, en relación con el Convenio de Roma, FOTINOPOULOU BASURKO, O., *La determinación de la ley aplicable al contrato de trabajo internacional. Estudio del Convenio de 19 de junio de 1980, hecho en Roma, sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 51 ss.

<sup>48</sup> Ampliamente, CARRILLO POZO, L.F., "La ley aplicable al contrato de trabajo plurilocalizado. El Reglamento Roma I", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 132, 2017, pp. 129 ss.; BASTERRA HERNÁNDEZ, M., "El contrato de trabajo en un contexto internacional: ley aplicable, desplazamiento temporal y orden público", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 222, 2019, pp. 173 ss.

importante que desvirtúa esta preferencia, al impedir expresamente que la elección pueda privar al trabajador de la protección que le aseguren las disposiciones de Derecho necesario que, a falta de elección, habrían sido aplicables en virtud de las normas de conflicto contenidas en los apartados 2, 3 y 4 del mismo artículo. Es decir, invierte realmente el orden de los criterios aplicativos del sistema conflictual y exige aplicar las condiciones de trabajo indisponibles reconocidas en la ley que resultaría aplicable en defecto de elección de las partes. Compete, en todo caso, al Derecho interno del Estado cuya ley es designada por las normas de conflicto determinar las disposiciones indisponibles para las partes del contrato de trabajo, que pueden provenir de la ley o, si tiene eficacia normativa, del convenio colectivo aplicable.

Dicho de otro modo, la ley que el legislador de la UE designa por su conexión estrecha con el contrato de trabajo como ley aplicable, en defecto de elección de las partes, operaría a modo de norma mínima de derecho necesario y la ley a la que, en su caso, las partes acuerden someter el contrato, únicamente podría aplicarse como norma más favorable<sup>49</sup>, al menos si se considera compatible la aplicación de dos normativas simultáneamente, criterio, por lo demás, admitido por el TJUE. En este sentido, nada se precisa en el RRI sobre el modo de hacer la comparación entre las normas<sup>50</sup> para que la elección de las partes no tenga "por

---

<sup>49</sup> Principios ambos –norma mínima y norma más favorable– específicos del ordenamiento laboral, que tratan de proteger a la persona trabajadora por su posición de mayor debilidad en la relación laboral. Conforme al art. 3.3 ET, estos principios han de observarse también para resolver los conflictos originados entre los preceptos de dos o más normas laborales internas que pueden concurrir para regular una misma relación laboral, dada la coexistencia de normas estatales y convencionales. A tenor de la norma interna, la comparación se hará aplicando "lo más favorable para el trabajador apreciado en su conjunto" y, en los conceptos cuantificables, tomando como módulo el año.

<sup>50</sup> Tres podrían ser, en principio, los métodos de comparación entre la ley elegida y la ley designada por las normas de conflicto del RRI: global o en bloque, lo que solo permitiría aplicar la ley elegida cuando íntegramente garantizase condiciones mínimas indisponibles más favorables que la ley designada por las reglas de conflicto, sin admitir una aplicación parcial de

resultado el privar al trabajador de la protección que le aseguren las disposiciones que no pueden excluirse mediante acuerdo”, si bien el TJUE ha excluido la aplicación de la ley a la que se han sometido las partes en una determinada materia en la que no se respetaban los mínimos indisponibles, entendiendo que debía sustituirse con los preceptos jurídicos indisponibles de la ley aplicable en defecto de elección, aplicándose en el resto la ley elegida por las partes<sup>51</sup>.

Por lo demás, en defecto de elección, el legislador de la UE designa la ley aplicable, en atención a la conexión que presenta con el contrato. En efecto, el apartado 2 ordena, en primer término, la aplicación de “la ley del país en el cual o, en su defecto, a partir del cual el trabajador, en ejecución del contrato, realice su trabajo habitualmente” o *lex loci executionis* interpretado de forma amplia y sin tener en cuenta a estos efectos prestaciones temporales de servicios en otros Estados. Se entiende, así, aplicable no solo la ley del país de prestación del servicio sino también, en su defecto, la ley del país a partir del cual, habida cuenta del conjunto de circunstancias que caracterizan dicha actividad, el trabajador

---

ambas; analítica o de espiguelo, para seleccionar individualmente las disposiciones más favorables de cada norma; o por instituciones o bloques de materias, para comparar grupos homogéneos de materias, que parece el más razonable y es el criterio que aplica la jurisprudencia en los conflictos de Derecho interno entre la ley y el convenio colectivo. Sobre la posición de la doctrina científica y judicial, véase BASTERRA HERNÁNDEZ, M., “El contrato de trabajo en un contexto internacional...” cit., p. 8 s.

<sup>51</sup> De acuerdo con la sentencia de 15 de julio de 2021, asuntos acumulados C-152/20 y C-218/20, SC Gruber Logistics SRL y SC Samidani Trans SRL, ECLI:EU:C:2021:600, en relación, en los dos asuntos acumulados, con la remuneración de camioneros rumanos, el art. 8.1 puede implicar, cuando la ley que regula el contrato individual de trabajo ha sido elegida por las partes de ese contrato, la aplicación de una disposición prevista como indisponible en el convenio colectivo (italiano o alemán) que se aplicaría en defecto de elección de las partes, conforme a los apartados 2 a 4 del art. 8 del Reglamento Roma I, y que establece salarios mínimos indisponibles, aplicándose en lo que no afecte a “disposiciones que no pueden excluirse mediante acuerdo” la ley elegida por las partes.

cumple la parte principal de sus obligaciones frente al empresario<sup>52</sup>.

El *loci executionis*, en el caso de trabajo a distancia será el del domicilio del trabajador o el lugar elegido para la prestación de servicios objeto del contrato<sup>53</sup>, sin perjuicio de la aplicación de la cláusula de escape, cuando existan vínculos más estrechos con otro ordenamiento, que puede ser el del domicilio de la empresa. Más dudas podría plantear el teletrabajo *online*, cuando el servicio se presta fuera del centro de trabajo a través de un ordenador conectado en red, que permite que los resultados se transfieran de forma inmediata al ordenador central. Probablemente, el criterio deberá ser el mismo, lo que excluye el trabajo fronterizo, siempre con la salvedad del vínculo más estrecho y sin perjuicio de la conveniencia de una intervención que permita la articulación de una norma singular en estos casos<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Véanse, en este sentido y pese a la existencia de elección por las partes de una ley distinta, aunque en relación con el art 6.2 del Convenio de Roma, SSTJUE de 15 de marzo de 2011 -asunto C-29/10, Koelzsch, ECLI:EU:C:2011:151, en referencia a un transportista repartidor de flores- y de 15 de diciembre de 2011 -asunto C-384/10, Voogsgeerd, ECLI:EU:C:2011:842, respecto de un ingeniero de máquinas que presta servicios a bordo de buques-. Por su parte, la STJUE de 14 de septiembre de 2017 -asuntos acumulados C-168/16 y C-169/16, Nogueira y Moreno Osácar, ECLI:EU:C:2017:688-, en relación con el personal de vuelo y la determinación del foro competente, afirma que, aunque el concepto de "base" no es asimilable al del "lugar en el que el trabajador desempeñare habitualmente su trabajo", constituye un indicio significativo para determinar este.

<sup>53</sup> Así, si el contrato de trabajo del trabajador en cuestión dispone que el núcleo de la actividad de este y su lugar de trabajo habitual se encuentran en el Estado miembro en el que el empresario tiene su domicilio social, aunque dicho trabajador ejerza, en igual proporción de su tiempo de trabajo, sus tareas a distancia a partir de otro Estado miembro en el que se encuentra su residencia principal. En este sentido, la STJUE de 16 de febrero de 2023, C-710/21, HB, ECLI:EU:C:2023:109, aunque en relación con la Directiva 2008/94/CE, sobre protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, y con la determinación del Estado miembro cuya institución de garantía es competente para el abono de créditos impagados de los trabajadores, que entiende que, en ese caso, el empresario que se encuentra en situación de insolvencia no debe considerarse que tiene actividades en el territorio de al menos dos Estados miembros.

<sup>54</sup> Ampliamente, sobre las reglas de conflicto que determinan, en presencia de un elemento de extranjería, el foro competente y la ley aplicable al



Similares problemas plantea el trabajo en entornos digitales o en plataformas<sup>55</sup>, que puede prestarse en sectores diferentes y de diversa cualificación –transporte, alojamiento, limpieza, reparaciones, belleza, fisioterapia, atención sanitaria, traducción, asesoramiento...- y que incluye el llamado nomadismo digital internacional. Las plataformas pueden ofrecer actividades a realizar presencialmente, que requieren la disponibilidad y localización del prestador - *crowdsourcing offline*-, o bien tareas para ejecutar *online*, que se entregan a través de la red, sin contacto físico entre el proveedor del servicio y el cliente, que pueden estar muy distantes geográficamente y que permite prestar servicios desde diversos Estados a los que el trabajador, por cuenta ajena o por cuenta propia, puede desplazarse sucesivamente, por voluntad propia o incluso por requerimientos del empleador o de los clientes. Y ello sin olvidar los problemas que puede generar el falso trabajo por cuenta propia, vinculado estrechamente al trabajo en plataformas, y que puede producirse no solo a escala nacional sino también en situaciones transfronterizas<sup>56</sup>.

El art. 8.3 recoge una tercera norma de conflicto, aplicable solo de forma subsidiaria al criterio anterior, en supuestos de plurilocalización, cuando no se pueda determinar el lugar de ejecución habitual del trabajo<sup>57</sup>. La ley que designa el

---

contrato de trabajo y en materia de Seguridad Social y, en general, las dificultades aplicativas suscitadas por el teletrabajo internacional, FERNÁNDEZ PROL, F., "Teletrabajo internacional, transnacional y móvil (o nomadismo digital internacional)", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 154, 2022, pp. 97 ss.

<sup>55</sup> Sobre los problemas que genera el trabajo transnacional en plataformas, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La movilidad internacional..." op. cit., pp. 40 ss.

<sup>56</sup> Ampliamente, MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M.<sup>a</sup>, "Abordando el autoempleo precario desde la Unión Europea: sinergias entre el concepto de trabajador y la eficacia horizontal de los derechos fundamentales", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 440, 2019, pp. 40 ss. La interpretación del ámbito de aplicación de las directivas sociales de acuerdo con el concepto de trabajador supranacional que ha ido elaborando el TJUE no obliga a los Estados miembros a modificar su modo de delimitar el trabajo autónomo y el trabajo asalariado, pero sí a reconocer la protección mínima dispensada por las directivas, sin perjuicio de las dificultades existentes para hacer efectivos los derechos vinculados al concepto supranacional de trabajador.

<sup>57</sup> En este sentido, véanse asuntos Koelzsch y Voogsgeerd, cit.

apartado 3 es “la ley del país donde esté situado el establecimiento a través del cual haya sido contratado el trabajador” o criterio de la *lex loci celebrationis*, criterio que se aplica muy residualmente.

No es preciso que se trate de un establecimiento permanente, filial o sucursal, ni siquiera que tenga personalidad jurídica, pero deberá tener cierta estabilidad, para evitar que una empresa pueda desplazar a un agente a otro Estado con el mero objetivo de celebrar allí los contratos de trabajo fraudulentamente para aplicar su legislación. Tampoco debería amparar prácticas como las empresas buzón ni el recurso a agencias de colocación con la misma finalidad. Con todo, su subsidiariedad y la prevalencia de los vínculos más estrechos minimizan el riesgo.

El apartado 4 introduce una cláusula “de escape”<sup>58</sup>, que ordena aplicar, en todo caso, la ley del país con el que el contrato presenta vínculos más estrechos, cuando el conjunto de circunstancias se desprenda que es un país distinto de los de ejecución del trabajo y celebración del contrato<sup>59</sup>. Decaen, así, las normas de conflicto de los apartados 2 y 3 cuando la ley designada por las mismas no es la del país con el que realmente presenta una conexión más estrecha el contrato de trabajo<sup>60</sup>.

Finalmente, el art. 9 del RRI aclara que sus disposiciones no restringirán la aplicación de las leyes de policía de la ley del foro, que se podrán aplicar, por tanto, a toda situación comprendida en su ámbito de aplicación, cualquiera que fuese la ley aplicable al contrato. La expresión ley de policía, definida como “disposición cuya observancia un país

---

<sup>58</sup> Denominación que utiliza el propio RRI en su considerando 20. Sobre la cláusula, CARRILLO POZO, L.F., “La cláusula de escape en la determinación de la ley aplicable al contrato de trabajo”, *Aranzadi Social*, vol. 6, núm. 8, 2013, pp. 309 ss.

<sup>59</sup> Incluso en el supuesto de que el trabajador realice su actividad en ejecución del contrato de trabajo de modo habitual, durante un largo período y sin interrupción en el mismo país, como afirma, también respecto del art. 6.2 del Convenio de Roma, la STJUE de 12 de septiembre de 2013 -asunto C-64/12, Schlecker, ECLI:EU:C:2013:551- y sin perjuicio de que no sea la norma más favorable para la persona trabajadora.

<sup>60</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Competencia judicial y ley aplicable en la Unión Europea al contrato de trabajo internacional”, *Relaciones laborales*, núm. 1, 2011, pp. 115 ss.

considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica” no debe confundirse, de acuerdo con el considerando 37, con las “disposiciones que no pueden excluirse mediante acuerdo”, sino que debe interpretarse de forma más restrictiva. Permite, no obstante, garantizar unas condiciones de trabajo adecuadas al respectivo sistema de principios y valores y, en todo caso, el respeto a los derechos fundamentales.

#### **4. PROBLEMAS DEL TRABAJO FRONTERIZO EN MATERIA DE LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES**

##### **4.1. LIBRE CIRCULACIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN**

La libre circulación de trabajadores es una libertad fundamental reconocida al trabajador migrante y a sus familias ya desde el inicio del proceso de integración europea, permite mejorar las condiciones de vida y de trabajo y la promoción de los mismos, a la vez que atiende a las necesidades de la economía de los Estados miembros. En concreto, el Reglamento nº 492/2011, aplicable también, como se ha dicho, al trabajo fronterizo -aunque no contiene un concepto normativo del mismo-, reconoce, en su art. 1, el derecho al acceso a un trabajo por cuenta ajena del nacional de un Estado miembro, “sea cual fuere su lugar de residencia”, con las mismas prioridades de los nacionales del Estado de empleo. No se podrán imponer a los trabajadores fronterizos requisitos que limiten sus posibilidades de acceso al empleo o su capacidad de trabajar, en los términos y con las salvedades previstas en los arts. 2 a 6 del Reglamento. Estas disposiciones se complementan, en la sección segunda del capítulo segundo del reglamento, sobre compensación de las ofertas y demandas de empleo, con la previsión del art. 15.1.b), relativa a los servicios de empleo responsables territorialmente de las regiones limítrofes de dos o más Estados miembros<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> En concreto, deberán intercambiar regularmente datos de ofertas y demandas de su ámbito y proceder a la puesta en relación y compensación de las mismas. Y, si es necesario, desarrollarán estructuras de cooperación y servicios para ofrecer datos prácticos y medidas coordinadas en materia de movilidad.

En el ámbito del ejercicio de la actividad, el art. 7 prohíbe toda diferencia de trato con respecto a los trabajadores nacionales, en el empleo y las condiciones de trabajo, en especial en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo. En concreto, los apartados 2 y 3 le reconocen las mismas ventajas sociales y fiscales y el acceso a la formación profesional en iguales condiciones. El art. 8 establece igualdad de trato en relación con la afiliación a organizaciones sindicales y el ejercicio de los derechos sindicales, incluido el derecho de voto y el acceso a órganos de representación de los trabajadores y a puestos de organizaciones sindicales. Y el art. 9 le reconoce los mismos derechos y ventajas en materia de alojamiento y acceso a la vivienda.

Se condiciona, en cambio, de forma expresa, a la residencia en el propio territorio nacional, el derecho de los hijos a igualdad de trato en la admisión a cursos de educación general o formación profesional, que regula el art. 10, por la propia naturaleza del derecho.

La relación laboral del trabajador fronterizo se somete, con carácter general, en defecto de elección de ley aplicable por las partes, a la legislación del Estado de prestación de los servicios, en aplicación de las normas que resulten del art. 8 RRI, en los términos señalados. No abundan en la jurisprudencia del TJUE supuestos de discriminación en relación con el acceso al empleo o las condiciones de trabajo en los que sea determinante la condición de trabajador fronterizo, salvo respecto de alguna cláusula de convenio o reglamentación colectiva relacionada con algún pago o indemnización vinculada a la extinción del contrato y considera nula en virtud del art. 7.4 Reglamento<sup>62</sup>. Son, más habitualmente, casos de ventajas sociales discriminatorias.

---

<sup>62</sup> Cláusulas consideradas discriminatorias para los trabajadores residentes en un Estado miembro distinto del de trabajo. Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de septiembre de 1998, asunto C-35/97, Comunidades Europeas contra República Francesa, ECLI:EU:C:1998:431. Se considera una condición de despido que implica condiciones discriminatorias para un trabajador fronterizo la asignación de puntos gratuitos para la jubilación

Se trata, en general, de supuestos de discriminación encubierta o indirecta, que derivan de la residencia del trabajador en un Estado distinto del de empleo. El art. 12 TFUE prohíbe, en general, toda discriminación, en el ámbito de aplicación de los Tratados, por razón de nacionalidad y el art. 45, en relación con la libre circulación de trabajadores, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

Por lo demás, conforme al art. 48 TFUE y para hacer efectivo el derecho a la libre circulación, debe, igualmente, garantizarse a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para el acceso y cuantificación de las prestaciones de Seguridad Social, así como la exportación de estas.

#### 4.2. VENTAJAS SOCIALES DISCRIMINATORIAS

Sí se han identificado en la jurisprudencia, en mayor medida, diferencias de trato constitutivas de discriminación encubierta o indirecta para los trabajadores fronterizos respecto de las “ventajas sociales” de las que se benefician los trabajadores nacionales. En particular, cuando esas ventajas están condicionadas por el Derecho interno de ese Estado a requisitos de residencia en el territorio nacional. En

---

complementaria reconocida a trabajadores que cesen anticipadamente en su actividad a partir de los 55 años por aplicación del Convenio General de Protección Social para los trabajadores de las sociedades siderúrgicas del este y del norte afectadas por las reconversiones del sector de la siderurgia. La ventaja consistía en el pago, durante el desempleo, de cotizaciones abonadas por el régimen del Seguro de desempleo de la República Francesa a regímenes complementarios de jubilación obligatorios, incluidos en convenios colectivos y financiados con cargo a cotizaciones. Se establecía un régimen singular para los trabajadores fronterizos del sector de la siderurgia domiciliados en Bélgica, que les garantizaba, frente a los demás trabajadores y de acuerdo con las autoridades belgas, las prestaciones de desempleo reconocidas a los trabajadores de la siderurgia belga acogidos a la jubilación anticipada. El convenio preveía, además, garantizarles unos recursos mensuales equivalentes a los que se reconocía a los trabajadores que residían en Francia -que incluía la prestación de desempleo y un complemento variable, en función de la edad, financiado con cargo a los presupuestos del Estado-. También se le garantizaban otras ventajas sociales, pero no el pago de las cotizaciones a regímenes complementarios que comportaban los puntos gratuitos.

efecto, aunque la exigencia de residencia en el Estado en el que se aplica la Ley que reconoce la prestación es formalmente neutra y afecta también a los trabajadores nacionales, produce un impacto adverso en trabajadores que tienen la nacionalidad de otro Estado miembro y, señaladamente, en los trabajadores fronterizos, que mantienen la residencia fuera del Estado de empleo, incluso durante el desarrollo de la actividad.

El art. 7 atribuye al trabajador nacional de otro Estado miembro, sin reservas, las mismas ventajas sociales que a los trabajadores nacionales del Estado de empleo. De ahí que el TJUE haya entendido que este Estado no puede supeditar la concesión de la ventaja a que los potenciales beneficiarios tengan su residencia en su propio territorio<sup>63</sup>, a menos que este requisito esté justificado objetivamente y sea proporcionado al objetivo perseguido.

#### 4.2.1. El concepto de ventaja social

El concepto de ventaja social es un concepto más flexible que el de prestación de Seguridad Social, que no debe ser objeto de interpretación restrictiva<sup>64</sup>, pues el art. 7.2 del Reglamento es manifestación de la igualdad de trato consagrada en el art. 45.2 TFUE en el ámbito concreto del reconocimiento de prestaciones sociales<sup>65</sup>. De ahí su importancia como “elemento de cobertura con carácter subsidiario a la aplicación del Reglamento (CE) 883/2004”, respecto de prestaciones excluidas de su ámbito<sup>66</sup>. De acuerdo con jurisprudencia reiterada, se entiende por

---

<sup>63</sup> Y ello teniendo en cuenta, además, el concepto amplio de trabajador migrante, que puede proteger también a quien ya no esté sujeto a una relación laboral, como recuerda la STJUE de 27 de noviembre de 1997, asunto C-57/96, Meints, ECLI:EU:C:1997:564.

<sup>64</sup> STJUE de 30 de septiembre de 1975, asunto 32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120, en relación con descuentos sobre el precio del transporte establecidos en favor de las familias numerosas y la posibilidad de que se beneficien de los mismos la viuda y los hijos menores de un trabajador inmigrante.

<sup>65</sup> STJUE de 15 de diciembre de 2016, asuntos C-401/15 a C-403/15, Depesme y otros, ECLI:EU:C:2016:955.

<sup>66</sup> CABEZA PEREIRO, J., GÁRATE CASTRO J. y GOMES, j., *Aspectos xurídicos das relacións laborais na eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Consello Galego de Relacións Laborais, Santiago de Compostela, 2006, p. 30.

ventajas sociales aquellas “que, con independencia de que estén vinculadas a un contrato de trabajo o no, se reconozcan con carácter general a los trabajadores nacionales en virtud de su condición objetiva de trabajadores o por el mero hecho de residir en el territorio nacional, y cuya extensión a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros parezca, en consecuencia, apropiada para facilitar su movilidad dentro de la Comunidad” y, por lo tanto, su integración en el Estado miembro de acogida<sup>67</sup>. Y no solo ventajas de contenido económico, sino también otras medidas que puedan contribuir a la integración del trabajador en el país de acogida y a hacer efectivo el derecho a la libre circulación de los trabajadores, como la posibilidad de obtener autorización para que la pareja de hecho de un trabajador pueda residir con él en dicho Estado<sup>68</sup>.

#### 4.2.2. Algunos supuestos concretos

El TJUE ha considerado una ventaja social para un trabajador migrante una financiación de estudios concedida por un Estado miembro a los hijos de los trabajadores, cuando el trabajador sufra sus gastos de manutención, sin que pueda imponérsele a los hijos una condición suplementaria de residencia que no se exige a los nacionales<sup>69</sup>. El principio de igualdad debe, pues, evitar las discriminaciones en perjuicio de los descendientes a cargo del trabajador, también, aunque el trabajador no tenga un vínculo de filiación directo, si son descendientes de su cónyuge o pareja de hecho y están a cargo del trabajador fronterizo<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> STJUE de 27 de mayo de 1993, asunto C-310/91, Schmid. En similares términos, entre otras, SSTJUE de 17 de abril de 1986, asunto 59/85, Reed, ECLI:EU:C:1986:157, 12 de mayo de 1998, asunto C-85/96, Martínez Sala, ECLI:EU:C:1998:217, 15 de septiembre de 2005, asunto C-258/04, Ioannidis, ECLI:EU:C:2005:559 o de 18 de diciembre de 2019, asunto C-447/18, UB, ECLI:EU:C:2019:1098.

<sup>68</sup> Asunto Reed, cit.

<sup>69</sup> STJUE 26 de febrero de 1992, asunto C-3/90, Bernini, ECLI:EU:C:1992:89.

<sup>70</sup> Asunto Depesme, cit. y, más recientemente, STJUE de 2 de abril de 2020, C-802/18, asunto FV y GW, ECLI:EU:C:2020:269, ambos con origen en el Gran Ducado de Luxemburgo. Sobre la última, MIRANDA BOTO, J.M.<sup>a</sup>, “Reseña de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia durante los años 2019

La misma doctrina se ha aplicado a las becas de estudios respecto de hijos de trabajadores fronterizos residentes, junto con sus familias, en otro Estado, sin que la exigencia de la residencia en el Estado de empleo pueda considerarse un requisito objetivo justificado y proporcionado para facilitar la movilidad e integración del trabajador migrante y de su familia en el Estado de acogida<sup>71</sup>. Un requisito así perjudica claramente a los fronterizos que, por definición, mantienen su residencia en otro Estado miembro, en el que residen asimismo generalmente los miembros de su familia.

Han sido varios los pronunciamientos del TJUE sobre ventajas sociales consistentes en ayudas para estudios de los hijos reconocidas por el Derecho luxemburgués y consideradas discriminatorias en tres versiones de la normativa. Así, se entendió que no se podía condicionar la obtención de una ayuda económica para estudios superiores al requisito de ser nacional o miembro de la familia de un nacional y residir en el Estado en cuestión o bien ser trabajador migrante clásico o familiar (y residir) en Luxemburgo o tener residencia permanente<sup>72</sup>. El TJUE reconoce, no obstante, que el invocado incremento de la proporción de residentes con título superior para promover el desarrollo del Estado podría considerarse un objetivo legítimo, pero entiende que, en el supuesto analizado, el requisito exigido excede de lo necesario, pues no tiene en cuenta el grado real de conexión entre el solicitante de la ayuda económica y el mercado laboral del Estado miembro en cuestión, al ser uno de los progenitores un trabajador fronterizo, que ocupa un puesto de trabajo duradero en dicho Estado miembro.

---

y 2020", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 151, 2021, p. 288.

<sup>71</sup> STJUE de 8 de junio de 1999, asunto C-337/97, Meeusen, ECLI:EU:C:1999:284, en relación con becas ofrecidas por el gobierno neerlandés, de las que quedaban excluidos los hijos de trabajadores fronterizos residentes en Bélgica que realizan actividades por cuenta ajena o por cuenta propia -respectivamente, madre y padre de la solicitante-. La sentencia se pronuncia también sobre la consideración de trabajador por cuenta ajena del cónyuge del empleador.

<sup>72</sup> STJUE de 20 de junio de 2013, asunto C-20/12, Giersch y otros, ECLI:EU:C:2013:411, en asuntos relativos a hijos de trabajadores fronterizos que pretenden estudiar dos de ellos en el Estado de residencia (Bélgica) y el tercero en Reino Unido (residiendo en Alemania).



Otros dos pronunciamientos, tras sendos cambios normativos realizados con el pretexto de justificar un vínculo de conexión de suficiente entidad con el mercado laboral, mantuvieron la misma posición de considerar la ventaja social discriminatoria. Así, el TJUE considera contrario al art. 7.2 exigir, para el caso de estudiantes no residentes, que uno de sus progenitores haya estado empleado o ejerciendo su actividad en Luxemburgo durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años con una jornada superior al 50% de la jornada normal de la empresa, sin exigir tal requisito a los estudiantes residentes<sup>73</sup>. Y, de igual modo, se considera excesivo para acreditar la conexión con el mercado laboral el requisito de empleo o desarrollo de una actividad en ese Estado miembro durante al menos cinco años en un período de referencia de los siete anteriores a la solicitud por uno de los progenitores<sup>74</sup>.

Así mismo, se considera indirectamente discriminatorio para la asunción de gastos del transporte escolar, que se califica igualmente como una ventaja social, exigir el domicilio en el territorio del *Land* alemán que reconoce la ayuda<sup>75</sup>. Las dificultades de la organización del transporte escolar no constituyen *per se* una razón imperiosa de interés general que permita justificar la medida, en opinión del TJUE.

Ha sido también considerado una ventaja social por el TJUE un subsidio de desempleo destinado a los jóvenes que acaban

---

<sup>73</sup> STJUE de 14 de diciembre de 2016, asunto C-238/15, Linares Verruga, ECLI:EU:C:2016:949, respecto de la solicitud por el hijo de trabajadores fronterizos residentes en Francia que cursa estudios en Bélgica.

<sup>74</sup> STJUE de 10 de julio de 2019, asunto C-410/18, Aubriet, ECLI:EU:C:2019:582, en relación con un trabajador fronterizo, que reside en Francia con su hijo que estudia en Estrasburgo, y desarrolla una actividad por cuenta ajena en Luxemburgo desde 1991, con interrupciones cortas por desempleo y una más prolongada en la que trabajó en Francia.

<sup>75</sup> STJUE de 2 de abril de 2020, asunto C-830/18, PF y otros, ECLI:EU:C:2020:275, que se pronuncia sobre una controversia que afecta a padres e hijo de nacionalidad alemana, residentes en Francia, siendo la madre trabajadora fronteriza en Alemania y estando el niño escolarizado en Alemania. La particularidad del caso radica en que el requisito del domicilio se limita a una parte del territorio alemán. La norma contempla, no obstante, el supuesto de escolarización en un centro docente situado fuera de dicho *Land*, limitando los gastos de transporte, si hay un centro más cercano, solo hasta el importe que habría debido asumir la comarca o ciudad en que el estudiante tenga su domicilio por el transporte a ese centro más cercano.

de terminar sus estudios y que busca su primer empleo, condicionado a la terminación de estudios secundarios en el Estado en cuestión<sup>76</sup>. No obstante, este tipo de ayudas ha planteado alguna controversia a tenor del art. 24.2 de la Directiva 2004/38/CE, que exime a los Estados miembros de la obligación de conceder prestaciones de asistencia social durante el tiempo en el que se permanece y reside en el Estado de acogida para buscar un empleo, si no se acredita un vínculo con el mercado laboral<sup>77</sup>. También en relación con prestaciones financieras de naturaleza asistencial para trabajadores desempleados demandantes de empleo<sup>78</sup>. Con todo, resulta esencial determinar la naturaleza de las prestaciones discutidas, como prestaciones de asistencia social, o como medidas encaminadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo, independientemente de su calificación en la normativa nacional.

Igualmente, se ha considerado una ventaja social, que puede contribuir a la integración del trabajador en el Estado de trabajo, la prestación económica reconocida en un Estado miembro a deportistas nacionales por sus logros deportivos en representación de dicho Estado -o de sus predecesores legales-, que debe reconocerse a los ciudadanos de otros

---

<sup>76</sup> STJUE de 15 de septiembre de 2005, Ioannidis, asunto C-258/04, ECLI:EU:C:2005:559, considerada expresamente como ventaja de ese tipo en el asunto UB citado.

<sup>77</sup> STJUE de 25 de febrero de 2016, asunto C-299/14, García Nieto y otros, ECLI:EU:C:2016:114.

<sup>78</sup> Entre otras, SSTJUE de 4 de junio de 2009, asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08, asuntos Vatsouras y otros, ECLI:EU:C:2009:344, respecto de nacionales griegos que han ejercido actividades asalariadas con bajos ingresos y/o escasa duración (en uno de los casos poco más de un mes) y a quienes se suprime, meses después de finalizar la actividad, la prestación para demandantes de empleo alemana que compatibilizaban y/o disfrutaron después del ejercicio de la actividad, al entender que el derecho de residencia de estos ciudadanos se derivaba exclusivamente de la búsqueda de empleo; y de 15 de septiembre de 2015, C-67/14, asunto Alimanovic, en relación con una persona nacida Bosnia, con hijos nacidos en Alemania, de nacionalidad sueca todos ellos, que regresan a Alemania y tras desempeñar empleos de corta duración y el transcurso de un tiempo sin empleo ni oportunidades de empleo, solicitan subsidios para desempleados de larga duración.

Estados en las mismas condiciones que a los trabajadores nacionales<sup>79</sup>.

Finalmente, pueden destacarse otros ejemplos de ventajas sociales consistentes en indemnizaciones, subsidios u otros beneficios vinculados al cese de actividad en sectores en reestructuración. Así, una indemnización variable a tanto alzado abonada en Países Bajos, con fondos públicos, respecto de un trabajador agrícola fronterizo residente en Alemania, cuyo contrato se extingue como consecuencia de medidas para dejar en barbecho tierras de su antiguo empresario, a añadir, en su caso, a la prestación por desempleo<sup>80</sup>. Y, relacionada con la anterior, aunque considerada no propiamente como ventaja social sino como condición de despido discriminatoria, ex arts. 7.1 y 7.4 del Reglamento, la asignación de puntos gratuitos para el abono por el régimen del Seguro de desempleo de la República Francesa de cotizaciones a regímenes complementarios de jubilación complementaria, a favor de trabajadores de la siderurgia que cesen anticipadamente en su actividad a partir de los 55 años<sup>81</sup>.

Tampoco se consideró acorde a los arts. 7.2 y 7.4 del Reglamento de libre circulación, desde la perspectiva del Estado de empleo, detraer el correspondiente impuesto de salarios de la base de cálculo de una prestación social

---

<sup>79</sup> STJUE de 18 de diciembre de 2019, asunto C-447/18, UB, cit. No se consideran ventajas sociales, en cambio, otro tipo de subsidios que suponen también un reconocimiento nacional, pero no contribuyen a la integración de los trabajadores en el Estado miembro de acogida, como las indemnizaciones a veteranos que sufren una incapacidad laboral debida a un acto de guerra, o a antiguos prisioneros de guerra con cautiverio prolongado. En este sentido, SSTJUE de 31 de mayo de 1979, asunto 207/78, Even y ONPTS, ECLI:EU:C:1979:144 y de 16 de septiembre de 2004, asunto C-386/02, Baldinger, ECLI:EU:C:2004:535.

<sup>80</sup> Asunto Meints, cit. El Derecho interno neerlandés supeditaba su concesión al derecho a una prestación de desempleo, que, a su vez, requería domicilio o residencia en Países Bajos.

<sup>81</sup> Asunto Comunidades Europeas contra República Francesa, cit., en relación con trabajadores fronterizos residentes en Bélgica, a quienes se garantizaba, de acuerdo con las autoridades belgas, las prestaciones de desempleo reconocidas a los trabajadores de la siderurgia belga acogidos a la jubilación anticipada, en su caso mejoradas hasta el importe reconocido a los trabajadores residentes en Francia, pero que no se extendía a los puntos gratuitos.

vinculada a la rescisión del contrato, cuando el trabajador fronterizo está sujeto a tributación por sus retribuciones en el Estado de residencia, de acuerdo con el convenio bilateral de doble imposición aplicable<sup>82</sup>.

No se estima, en cambio, contrario a la libre circulación el cálculo de una indemnización por insolvencia abonada por el Estado de empleo a un trabajador fronterizo que tributa en el Estado de residencia, deduciendo de la remuneración que sirve de base para calcular dicha indemnización el impuesto sobre la renta, tal como se aplica en el Estado de empleo, e impidiendo que reciba la remuneración neta debida<sup>83</sup>.

#### 4.3. LA RESIDENCIA DEL TRABAJADOR FRONTERIZO. LIMITACIONES A LA LIBRE CIRCULACIÓN

La libre circulación integra, así mismo, otros derechos instrumentales necesarios para garantizar su ejercicio, como el derecho a desplazarse, entrar y, en su caso, residir en otro Estado miembro para ejercer en él un empleo, o a permanecer después en él, así como el derecho de acompañamiento de los familiares. Estos derechos, y las limitaciones que puedan imponerse a la libre circulación por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, se regulan en la Directiva 2004/38/CE, sobre libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias<sup>84</sup>, libertad más amplia que el derecho de libre

---

<sup>82</sup> Asunto Merida, cit., respecto de un trabajador fronterizo que prestaba servicios en Alemania y residía en Francia, con un gravamen menor de imposición.

<sup>83</sup> STJUE de 2 de marzo de 2017, asunto C-496/15, Eschenbrenner, ECLI:EU:C:2017:152, sobre un trabajador de nacionalidad francesa residente en Francia, que trabaja en Alemania como chófer de empresa que es declarada insolvente y percibe una indemnización por insolvencia por los créditos salariales pendientes de pago.

<sup>84</sup> Directiva que trata de reunir en un mismo texto normativo el régimen del derecho de libre circulación y residencia, para facilitar su ejercicio, derogando múltiples directivas que regulaban hasta entonces aspectos concretos, sectoriales o fragmentarios y que se incorporan al propio título de la norma: Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

circulación de trabajadores, que exige una movilidad para desempeñar un trabajo asalariado.

En virtud del art. 7 de la Directiva, por su condición de trabajador por cuenta ajena, el fronterizo goza automáticamente del derecho de residencia por más de tres meses en el Estado de trabajo -y también en el Estado de residencia, si no es nacional-, sin más requisitos que estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos, exigido asimismo para la entrada y residencia por un período inferior, y, si lo requiere el Derecho interno del Estado en cuestión, registrarse ante las autoridades competentes, para lo que se podrá exigir una declaración de contratación del empleador o un certificado de empleo.

Pero, además, de acuerdo con el art. 17.1.c), el trabajador migrante adquiere la residencia permanente en el Estado de residencia si, tras tres años consecutivos de actividad y residencia en ese Estado -frente a los cinco años requeridos con carácter general-, ejerce su actividad en otro Estado como trabajador fronterizo, manteniendo su residencia en aquel Estado y regresando al mismo, "por norma general, diariamente o al menos una vez por semana".

Estas reglas se reproducen en el RD 240/2007<sup>85</sup>.

Por otra parte, en el caso de los trabajadores fronterizos, tampoco se permiten limitaciones a la libre circulación en el Estado de residencia. Así, el TJUE ha considerado que la residencia en un Estado diferente del de trabajo no puede servir para gravar a los trabajadores fronterizos con el pago de una contribución social generalizada, exigida a los residentes que perciban rendimientos económicos, aunque no sea en dicho Estado, si tiene naturaleza de cotización y no de impuesto. Resulta de aplicación el Reglamento de coordinación de los sistemas de seguridad social, en la

---

<sup>85</sup> Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Véanse, en concreto, arts. 7.1.a) y b) y 7.7, respecto de la residencia superior a tres meses -aunque no se regula expresamente el supuesto del trabajador fronterizo residente en España y que trabaja en otro Estado miembro, deberá entenderse que dispone de "medios económicos suficientes"- y 10.2.g), en relación con el fronterizo que ha sido previamente, durante al menos tres años, trabajador migrante clásico en España

medida en que sirve para financiar el Sistema de Seguridad Social en el Estado de residencia<sup>86</sup>.

La residencia tampoco puede impedirle al trabajador fronterizo circular libremente por el Estado de residencia con un vehículo de empresa para usos profesionales o privados<sup>87</sup>.

## **5. PARTICULARIDADES Y PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR FRONTERIZO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

La normativa comunitaria de coordinación en materia de Seguridad Social se inserta en el marco de la libre circulación de trabajadores para garantizar el ejercicio efectivo de esta libertad fundamental. El propio art. 48 TFUE ordena adoptar las medidas necesarias, en materia de seguridad social, para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores. Y, en particular, crear un sistema que garantice a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes la acumulación de todos los períodos que hayan de tomarse en consideración para el acceso y cálculo de las prestaciones, así como su exportación.

Sin perjuicio de las críticas que el sistema de coordinación pueda merecer<sup>88</sup>, lo cierto es que los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros son muy dispares y que, teniendo en cuenta el imperante principio de territorialidad en materia de protección social existente en el momento de la integración europea, que vincula trabajo, cotización y

---

<sup>86</sup> Y ello pese a que dicha cotización no está asociada a una prestación. Véase STJUE de 15 de febrero de 2000, asunto C-169/98, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa, ECLI:EU:C:2000:85.

<sup>87</sup> La limitación de la legislación danesa del uso del vehículo a los viajes de ida y vuelta al trabajo, la exigencia de matriculación y pago de impuestos en el Estado de residencia en otros casos, o incluso la exigencia posterior de que la actividad desempeñada por el trabajador para la empresa establecida en el extranjero constituyese la profesión principal y se abonase un impuesto se consideraron contrarias a la libre circulación en la sentencia de 15 de septiembre de 2005, que resuelve el recurso de incumplimiento de la Comisión contra Dinamarca, asunto C-464/02, ECLI:EU:C:2005:546.

<sup>88</sup> BASTERRA HERNÁNDEZ, M., "El derecho a la Seguridad Social del trabajador transnacional en el marco comunitario: trabajos fronterizos o en diversos Estados, actividades marítimas y aeroportuarias y desplazamiento temporal de trabajadores", *Revista de Derecho Social*, núm. 93, 2021, pp. 96 ss.

prestaciones, el marco comunitario consiguió establecer un sistema que garantizaba la validez transfronteriza de la legislación de cada Estado, respetando el principio de unicidad de la legislación en materia de Seguridad Social<sup>89</sup>. Como se ha dicho ya, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos –incluido el laboral–, es la normativa de coordinación de los sistemas de Seguridad Social la que define al trabajador fronterizo y establece, además, reglas particulares en relación con el disfrute de ciertas prestaciones. Y ello pese a que el trabajador fronterizo no siempre estuvo incluido en el ámbito de aplicación de los Reglamentos comunitarios de Seguridad Social. Al igual que sucedía en el ámbito de la OIT, el art. 4.3 del Reglamento núm. 3, de 25 de septiembre de 1958<sup>90</sup>, excluía de su ámbito expresamente a los trabajadores fronterizos, cuya protección se regulaba en convenios bilaterales y multilaterales suscritos por y entre los Estados miembros, esencialmente el Convenio relativo a los trabajadores fronterizos de 17 de abril de 1950 para aspectos laborales y convenios bilaterales en materia de Seguridad Social. Fue el Reglamento 36/1963, de 2 de abril, relativo a la Seguridad Social de los trabajadores fronterizos<sup>91</sup> el que, sin modificar el Reglamento núm. 3, definió y reguló un sistema que logró integrar a los fronterizos, con sus particularidades, en el sistema de coordinación aplicable a otros trabajadores migrantes en el ámbito de la Comunidad<sup>92</sup>. La integración formal de los fronterizos en los Reglamentos de coordinación hubo de esperar al Reglamento 1408/1971, de 14 de junio.

---

<sup>89</sup> MANEIRO VÁZQUEZ, Y., “Las normas conflictuales en el sistema de coordinación de regímenes de Seguridad Social”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 132, 2017, pp. 249 ss.

<sup>90</sup> *Journal Officiel des Communautés Européennes* núm. 58, de 16 de diciembre de 1958.

<sup>91</sup> *Journal Officiel des Communautés Européennes* núm. 62, de 20 de abril de 1963.

<sup>92</sup> CARRIL VÁZQUEZ, X.M., “Tres apuntes sobre la regulación legal de los desplazamientos fronterizos en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Unión Europea y su impacto en el Derecho interno de los Estados miembros”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 13, 2009, pp. 60 ss.

El vigente Reglamento (CE) nº 883/2004 es, junto con el Reglamento (CE) nº 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del anterior, la norma de coordinación vigente. Su finalidad no es, pues, armonizar los sistemas nacionales de Seguridad Social, por la dificultad que supone aproximar modelos de naturaleza profesional, universal o mixtos, de muy diferente configuración. Antes bien, pretende remover trabas a la libre circulación y coordinar los sistemas nacionales a fin de que los trabajadores que se desplacen puedan conservar derechos adquiridos o en curso de adquisición para garantizar que la aplicación de los sistemas nacionales no perjudique a quienes ejercen su derecho a la libre circulación.

Esta circunstancia provoca problemas importantes respecto al acceso, la protección y el alcance de las prestaciones de Seguridad Social, incluidas las contingencias protegidas. Las dificultades afectan en general a todos los trabajadores migrantes, al configurar cada Estado miembros sus propias prestaciones. Y esos problemas pueden incidir de modo más particular en los fronterizos<sup>93</sup>, en especial en relación con el principio de igualdad de trato, al no residir en el Estado miembro en el que trabajan<sup>94</sup>. Precisamente, sus particularidades han motivado la inclusión del concepto de trabajador fronterizo en el art. 1.f) y la previsión de disposiciones particulares para los mismos<sup>95</sup>.

### 5.1. LEY APLICABLE EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

No plantea, en principio, problemas específicos al trabajo fronterizo el principio de unicidad de la legislación aplicable, que impone la aplicación de la legislación de Seguridad Social de un único Estado miembro, conforme a los arts. 11 y

---

<sup>93</sup> CABEZA PEREIRO, J., GÁRATE CASTRO J. y GOMES, j., *Aspectos xurídicos das relacións laborais na euronrexión ...*, op. cit, p. 37.

<sup>94</sup> Considerando ocho del Reglamento.

<sup>95</sup> Ampliamente, CARRASCOSA BERMEJO, D., "Los trabajadores fronterizos. Presente y futuro en la norma de coordinación comunitaria (Rgto. 1408/71/CEE y Rgto. 883/2004/CE)", en AA.VV., (Coord. CORREA CARRASCO, M.), *Protección social en las relaciones laborales extraterritoriales*, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2008, pp. 391 ss.; MIRANDA BOTO, J.M.<sup>a</sup>, "Los trabajadores fronterizos en el Reglamento 883/2004", cit., pp. 535 ss.



siguientes del Reglamento. Estaríamos en el supuesto general de trabajadores ocupados en el territorio de un Estado miembro -aunque no coincida con el Estado de residencia-, en el que rige el principio de territorialidad<sup>96</sup>. Se aplicará, por tanto, la legislación de Seguridad Social del lugar de trabajo<sup>97</sup> -con las salvedades requeridas para calcular prestaciones que exijan totalizar períodos cumplidos en otros Estados miembros o para aplicar, en su caso, la *pro rata temporis* o para evitar supuestos de superposición de protección. En principio, y sin perjuicio de alguna excepción<sup>98</sup>, no se considera justificado hacer depender los derechos a prestaciones de Seguridad Social del lugar de residencia del interesado.

Los arts. 13 del Reglamento 883/2004 y 14 del Reglamento 987/2009 prevén particularidades respecto de la norma de conflicto aplicable para el personal itinerante, que desarrolle actividades en dos o más Estados miembros, incluidas situaciones de pluriempleo y/o pluriactividad internacionales simultáneas o sucesivas. Para determinar la ley de Seguridad Social aplicable, la norma de conflicto busca la conexión más estrecha con el Estado de residencia, al que se redirige en varios supuestos como Estado competente en materia de Seguridad Social y salvo que la intensidad misma del vínculo con otro Estado sea notoria<sup>99</sup>. La sujeción a la legislación de

---

<sup>96</sup> Sobre la ausencia de una norma de conflicto *ad hoc* para el teletrabajo internacional en materia de ley aplicable de Seguridad Social y propuestas de futuro frente a la distorsión que el trabajo virtual puede producir por aplicación de la regla general o *lex loci laboris*, véase CARRASCOSA BERMEJO, D., "Teletrabajo internacional y legislación de Seguridad Social aplicable: estado de la cuestión y perspectivas en los Reglamentos de coordinación de la UE", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 10, núm. 2, 2022, pp. 217 ss.

<sup>97</sup> Véase MANEIRO VÁZQUEZ, Y., "Las normas conflictuales en el sistema de coordinación ...", cit., pp. 252 ss.; RODRÍGUEZ CARDO, I.A., "Problemas de aplicación de la Seguridad Social en el espacio: el conflicto de leyes en el Reglamento 883/2004", en AA.VV. (Dir SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C, ORTIZ CASTILLO, F.), *Los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021, pp. 41 ss.

<sup>98</sup> Señaladamente, las prestaciones no contributivas.

<sup>99</sup> En concreto, se aplica la legislación del Estado miembro de residencia si el trabajador ejerce una "parte sustancial" de su actividad -aunque no necesariamente la mayor parte- en ese Estado. Se define, a estos efectos,

Seguridad Social del Estado de residencia eliminaría las particularidades propias del trabajador fronterizo, al ser competente en materia de Seguridad Social el Estado de residencia. Identificada la legislación, el principio de unicidad exige una especie de ficción, para la afiliación del trabajador en el Estado miembro con mayor conexión, como si ejerciese toda su actividad y percibiese todos sus ingresos en el mismo.

## 5.2. PARTICULARIDADES EN MATERIA DE PRESTACIONES

En el ámbito de las prestaciones en especie de asistencia sanitaria, rige el criterio de proximidad al domicilio, para prestar protección a las personas aseguradas, y a los miembros de sus familias, que residan o se encuentren en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente. Por ello, el art. 17 del Reglamento 883/2004 establece como regla general el disfrute de las prestaciones en especie por la

---

como indicador negativo, aunque no absoluto, la realización de un porcentaje inferior al 25% de la actividad, medible por criterios tales como el tiempo de trabajo, la retribución o ingresos obtenidos, o el volumen de servicios prestados o de negocios y tomando en consideración la situación prevista para los 12 meses siguientes. Si el trabajador por cuenta ajena no ejerce parte sustancial de su actividad en su Estado de residencia, pero está contratado por dos o más empresas, de las cuales al menos dos tienen su sede en Estados miembros diferentes, se aplicará igualmente la legislación del Estado de residencia. Se aplicará, en cambio, la legislación del Estado miembro en el que tiene su sede de la empresa, entendiendo por tal aquel en el que se adopten las decisiones fundamentales y se ejerzan las funciones de su administración central, si el trabajador presta servicios en varios Estados miembros, pero para la misma empresa, si trabaja para varias empresas cuyas sedes radican en el mismo Estado, o si está contratado por dos o más empresas con sedes en dos Estados miembros, siendo uno de ellos el Estado miembro de residencia.

El trabajador por cuenta propia que no ejerza una parte sustancial de su actividad en el Estado de residencia, estará sujeto a la legislación del Estado en el que se encuentre el centro de interés de sus actividades.

Se prevén, además, reglas especiales para el supuesto de pluriactividad, con trabajo simultáneo por cuenta ajena y cuenta propia en diferentes Estados - en cuyo caso se aplica la legislación del Estado miembro en el que trabaje por cuenta ajena, salvo que se traten de actividades marginales- o como funcionario y trabajo por cuenta propia o ajena en otro Estado -situación en la que prevalece la legislación del Estado al que esté sujeta la Administración empleadora, cualquiera que sea el régimen encuadramiento-.

Y, finalmente, se permite una cláusula de escape a las reglas anteriores, si dos o más Estados optan de común acuerdo por su inaplicación respecto de determinadas personas.

persona asegurada y los miembros de su familia en el Estado de residencia y según sus disposiciones, a cargo del Estado competente. No obstante, el art. 18 establece normas particulares para los fronterizos, a fin de permitir a la persona asegurada y su familia<sup>100</sup> obtener también prestaciones en especie en el Estado competente y según su legislación, como si residieran en el mismo. Asimismo se prevén en el art. 28 reglas especiales para que los pensionistas que han sido trabajadores fronterizos puedan recibir la prestación en el Estado de empleo<sup>101</sup>.

Fuera de esos supuestos, el art. 19 permite, con carácter general y respecto de cualquier asegurado o familiar, recibir, en caso de estancia fuera del Estado miembro competente, la asistencia necesaria desde un punto de vista médico, teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones y la duración prevista de la estancia. Y el art. 20 prevé la posibilidad de recibir asistencia sanitaria programada, previa autorización del Estado competente<sup>102</sup>. Y ello al margen de la configuración de la asistencia sanitaria como libre prestación de servicios<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Respecto de los miembros de su familia se establece la salvedad de que el Estado competente figure en el Anexo III del Reglamento -entre otros, España-. No obstante, el art. 87.10 bis limita los efectos de esta salvedad al transcurso de cuatro años desde la fecha de aplicación del Reglamento. También en el considerando 23 se declara la conveniencia, siempre que sea posible y teniendo en cuenta las diferencias de los diversos sistemas nacionales, de que el tratamiento médico de los miembros de la familia de los trabajadores fronterizos se realice en el Estado competente.

<sup>101</sup> Bien para continuar un tratamiento iniciado en activo, o bien si trabajó como fronterizo al menos dos de los últimos cinco antes del acceso a la pensión y los dos Estados miembros implicados figuran en el anexo V - Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Austria y Portugal- y hayan optado por ello. También sus familiares, por analogía, si durante esos períodos hubieran tenido derecho a prestaciones en especie en el Estado de empleo.

<sup>102</sup> Autorización que ha de ser concedida si se cumplen dos requisitos: que el tratamiento figure entre las prestaciones previstas por la legislación del Estado miembro en que resida y que, habida cuenta del estado de salud del paciente y de la evolución probable de la enfermedad, la institución competente no puede proporcionar el tratamiento en un plazo justificable desde el punto de vista médico.

<sup>103</sup> Téngase en cuenta, a estos efectos, la regulación de la Directiva 2011/24/UE, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la

No se contemplan, en principio, singularidades para los trabajadores fronterizos respecto de la prestación en metálico derivada de enfermedad, salvo, en caso de incapacidad laboral, si el Estado competente requiere que la persona asegurada presente un certificado médico que acredite la incapacidad y la asistencia sanitaria se presta por la institución del lugar de residencia. En ese caso, corresponde a esta certificar la incapacidad y su duración probable, así como, en su caso, efectuar las comprobaciones o reconocimientos del interesado que sean necesarios<sup>104</sup>, en los términos previstos en el art. 27 del Reglamento 987/2009 y sin perjuicio de las facultades otorgadas a la institución competente.

Sí existen, no obstante, pronunciamientos interesantes sobre trabajadores fronterizos en relación con el art. 21 del Reglamento 883/2004, a cuyo tenor "la persona asegurada y los miembros de su familia que residan o se encuentren en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente tendrán derecho a prestaciones en metálico por parte de la institución competente de conformidad con la legislación que esta última aplica". En concreto, pronunciamientos sobre el concepto mismo de prestación en metálico de enfermedad relacionados con el riesgo de la dependencia. Se considera tal, respecto de la persona dependiente, además de la asignación mensual para cuidados a domicilio, en función de su grado de dependencia, el pago de las cotizaciones del seguro de vejez del tercero que le presta asistencia domiciliaria a la persona dependiente, que se deniegan cuando dicho tercero o la persona dependiente beneficiaria

---

asistencia sanitaria transfronteriza, traspuesta al Derecho español por el RD 81/2014, de 7 de febrero.

<sup>104</sup> Que vinculan a la institución del Estado competente (incluido el empresario cuando sea él el obligado al pago de una retribución durante un período del proceso de incapacidad laboral) en cuanto al nacimiento y la duración de la incapacidad, tanto fáctica como jurídicamente, salvo que opte por someter al interesado al examen de un médico elegido por ella. Véanse SSTJUE de 12 de marzo de 1987, asunto 22/86, Rindone, ECLI:EU:C:1987:130 y de 3 de junio de 1992, asunto C-45/90, Paletta, ECLI:EU:C:1992:236.

residen en un Estado miembro distinto del Estado competente<sup>105</sup>.

Y, en relación con la asignación de asistencia, el TJUE ha declarado que el miembro de la familia de un trabajador fronterizo, que reside con su familia en el Estado de residencia, puede reclamar a la institución competente del lugar de empleo el pago de la asignación, siempre que no tenga derecho a una prestación análoga en virtud de la legislación del Estado en cuyo territorio reside<sup>106</sup>.

También en materia de invalidez, se han planteado controversias tanto sobre coordinación del sistema de control administrativo y médico<sup>107</sup>, como en relación con el pago de un complemento de pensión, que se considera contrario al principio de igualdad de trato cuando se exige para su pago a un ciudadano de la UE residente en otro Estado que ese complemento alcance un importe mínimo superior al exigido para su pago en el interior del Estado pagador<sup>108</sup>. E

---

<sup>105</sup> STJUE de 8 de julio de 2004, asuntos acumulados C-502/01 y C-31/02, Silke Gaumain-Cerri y otros, ECLI:EU:C:2004:413. En el asunto Gaumain-Cerri, se plantea el supuesto de dos trabajadores fronterizos a tiempo parcial que prestan servicios en Alemania y residen en Francia, junto con su hijo discapacitado, al que cuidan en su domicilio. El hijo percibe la asignación de asistencia, pero a los padres se les deniega el pago de la cotización del seguro de vejez que les corresponde como cuidadores.

<sup>106</sup> STJUE de 21 de febrero de 2006, asunto C-286/03, Hosse, ECLI:EU:C:2006:125. El Sr. Hosse, trabajador fronterizo con empleo en Austria, reside en Alemania, con su hija, afectada de una discapacidad grave. Mientras la madre trabajó en Alemania y disfrutó del permiso parental, la hija fue beneficiaria del seguro de dependencia alemán, solicitando después el Sr. Hosse la asignación austríaca para su hija, que le fue denegada por falta de domicilio en el Land de Salzburgo.

<sup>107</sup> STJUE de 10 de diciembre de 1998, asunto C-279/97, Voeten y Beckers, ECLI:EU:C:1998:599, que, ante una situación de invalidez de un antiguo trabajador fronterizo, que reside en un Estado distinto del competente, con implicación de los Países Bajos y Bélgica, exige tener en cuenta los informes médicos e información administrativa de la institución del Estado de residencia, aunque no impide que la institución competente determine el grado de invalidez sobre la base de su propio reconocimiento médico, ni que el trabajador renuncie al derecho de someterse al examen previo por la institución de su lugar de residencia, siempre que su renuncia sea libre e inequívoca. Ni siquiera si su residencia se halla más cerca de la institución del Estado competente, esta puede asumir el control administrativo y médico sin solicitar un control previo por la institución del lugar de residencia.

<sup>108</sup> STJUE de 21 de septiembre de 2000, asunto C-124/99, Borawitz, ECLI:EU:C:2000:485.

igualmente, respecto de la no consideración como período de seguro a efectos de la jubilación, de un período de invalidez durante el cual se abonó al trabajador en otro Estado una prestación del seguro de enfermedad de la que se retuvieron cotizaciones al seguro de vejez, por no ser residente de ese Estado ni haber podido disfrutado de una prestación similar con arreglo a la legislación del primer Estado miembro, por la regla anticúmulo<sup>109</sup>.

Por otra parte, las particularidades en relación con los trabajadores fronterizos respecto de las prestaciones de accidente de trabajo y de enfermedad profesional se limitan a la cobertura de los gastos de transporte del trabajador hasta el Estado de residencia por el Estado competente en los términos del art. 37<sup>110</sup>.

Pero, sin duda, son las prestaciones de desempleo<sup>111</sup>, vinculadas a la puesta a disposición de los servicios públicos de empleo, las que cuentan con reglas especiales más complejas, aplicables a los fronterizos o a personas desempleadas residentes en un Estado distinto del competente. Se establece una excepción a la supresión de las cláusulas de residencia prevista en el art. 7, salvo en los casos y con las limitaciones previstos en los artículos 64 y 65. Estas reglas establecen particularidades en función del tipo de desempleo. Así, en caso de desempleo parcial, por reducción jornada o suspensión de la relación laboral, el trabajador seguirá vinculado al Estado de empleo. Las prestaciones se abonarán a cargo del Estado miembro en el que realiza la actividad, en las mismas condiciones que si

---

<sup>109</sup> STJUE de 18 de abril de 2013, asunto C-548/11, Mulders, ECLI:EU:C:2013:249.

<sup>110</sup> Sin necesidad de autorización y siempre que la legislación de ese Estado asuma los gastos de transporte del trabajador en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional hasta su residencia o un centro hospitalario.

<sup>111</sup> Ampliamente, sobre la prestación de desempleo, GARCÍA VIÑA, J.: "La coordinación de prestaciones de desempleo en el Reglamento 883/2004", en AA.VV. (Dir SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C, ORTIZ CASTILLO, F.), *Los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021, pp. 397 ss.; FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., "La protección por desempleo en la Unión Europea a partir de la entrada en vigor de los Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 89, 2010, pp. 97 ss.

residiese en él y con obligación del trabajador de ponerse a disposición de sus servicios de empleo. También cuando el trabajador fronterizo ha quedado en situación de desempleo parcial cuando, inmediatamente después del fin de una relación laboral a tiempo completo con un empresario del Estado miembro de empleo, es contratado a tiempo parcial por otro empresario en ese mismo Estado<sup>112</sup>.

En cambio, en caso de desempleo total, las prestaciones del trabajador fronterizo serán a cargo del Estado de residencia<sup>113</sup> y conforme a la legislación de este Estado, como si hubiese estado asegurado en el mismo durante su último período de actividad<sup>114</sup>, con reembolso de los tres primeros meses por el Estado miembro en el que realizó la actividad, si no excede del total adeudado -y, como máximo, de cinco meses, si trabajó doce meses en los veinticuatro anteriores, salvo que los Estados afectados pacten otra cosa-.

En cuanto al cálculo de la prestación, el art. 62.3 contiene una regla particular en relación con los trabajadores

---

<sup>112</sup> STJUE de 5 de febrero de 2015, asunto C-655/13, Mertens, ECLI:EU:C:2015:62. Véase FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., "Hacia una noción «comunitaria» de «paro parcial» en el trabajo fronterizo a efectos de la determinación del Estado competente para conceder prestaciones por desempleo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava), de 5 de febrero de 2015, asunto C-655/13, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. Extra 1, 2016, pp. 423 ss. El Estado de empleo (Alemania) denegó la prestación al considerar que la Sra. Mertens estaba en desempleo total y que la prestación de desempleo debía ser abonada por el Estado de residencia (Países Bajos). El TJUE confirma su condición de trabajadora fronteriza en paro parcial, a los efectos del Reglamento nº 1408/71. Previamente, ya había declarado que los criterios que sirven para determinar si un trabajador fronterizo se halla en paro parcial o en paro total, en el sentido del Reglamento, no pueden basarse en el Derecho nacional sino que deben ser uniformes y venir fijados por el Derecho de la Unión. En este sentido, STJUE de 15 de marzo de 2001, asunto C-444/98, Laati, EU:C:2001:165.

<sup>113</sup> Aunque garantizando a los interesados el disfrute de prestaciones teniendo en cuenta las condiciones salariales de las que disfrutaban conforme a la legislación del Estado miembro del último empleo. Véase STJUE de 28 de febrero de 1980, asunto 67/79, Fellinger, EU:C:1980:59.

<sup>114</sup> Aunque debiendo computarse los períodos de desempleo para el cálculo de los derechos a pensión en el Estado del último empleo antes del paro. Véase SSTJUE de 29 de junio de 1988, asunto 58/87, Rebmann, ECLI:EU:C:1988:344 y de 20 de enero de 2005, asunto C-101/04, Noteboom, EU:C:2005:51.

fronterizos, al ordenar a la institución del lugar de residencia tener en cuenta la retribución o ingresos profesionales del interesado en el Estado miembro a cuya legislación haya estado sujeto durante su última actividad, con arreglo al Reglamento (CE) nº 987/2009<sup>115</sup>.

Sobre el cálculo de la prestación, se han planteado cuestiones prejudiciales respecto del cálculo por el Estado de residencia cuando los trabajadores no tienen la condición de fronterizos, pero durante su último empleo residieron en un Estado miembro distinto del de prestación de servicios<sup>116</sup>. Y, más recientemente, se han suscitado dudas cuando en el período de referencia a computar para la determinación de la cuantía, se incluyen períodos breves trabajados con arreglo a la legislación del Estado de residencia y otros, no completos, correspondientes al Estado de empleo cuando era trabajador fronterizo<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Que, en su art. 54, exige a la institución competente del Estado de empleo de su última actividad, comunicar sin demora a la institución del lugar de residencia, a solicitud de esta, todos los datos necesarios y, en particular, el importe del salario o de los ingresos profesionales percibidos. Establece, además, disposiciones específicas cuando el cálculo puede variar en función del número de miembros de la familia.

<sup>116</sup> Trabajadora de nacionalidad alemana que desarrolla un trabajo por cuenta ajena en Gran Bretaña. Entiende el TJUE que el Estado de residencia debe abonar la prestación, teniendo en cuenta los períodos de seguro cubiertos conforme a la legislación a la que estuvo sometido el desempleado en último lugar, descontando, en su caso, los días por los que se percibieron prestaciones conforme a dicha legislación. STJUE de 1 de agosto de 1992, asunto C-102/91, Knoch, ECLI:EU:C:1992:303.

<sup>117</sup> STJUE de 23 de enero de 2020, asunto C-29/19, ZP, ECLI:EU:C:2020:36, en relación con desempleado de nacionalidad alemana, residente en Alemania, que tras más de 14 años de servicios prestados en Suiza como fronterizo, desempeña durante menos de un mes una actividad por cuenta ajena en Alemania. Este Estado, que exige 150 días con derecho a salario en Alemania para el acceso a la prestación, tuvo en cuenta los períodos trabajados en Suiza, pero utilizó para el cálculo de la prestación una retribución diaria de referencia ficticia, sin tener en cuenta la retribución percibida por el demandante en Suiza, ni la percibida en Alemania liquidada y pagada tras la extinción de su relación laboral. El TJUE considera que se opone a los apartados 1 y 2 del art. 62 la legislación alemana que, previendo que el cálculo de las prestaciones por desempleo se base en la cuantía de la retribución anterior, no permite tener en cuenta la retribución percibida por esa actividad en Suiza cuando la retribución abonada en Suiza no cubre el período de referencia previsto por la legislación alemana. Tal legislación



Por lo demás, el trabajador debe ponerse a disposición de los servicios de empleo del Estado de residencia, aunque con posibilidad, como medida complementaria, de ponerse también a disposición de los del Estado en el que realizó actividad. Pero ni siquiera en el caso de que sea un trabajador fronterizo atípico, que conserve vínculos personales y profesionales con el Estado miembro de su último empleo de tal naturaleza que disponga en el mismo de mejores oportunidades de reinserción profesional, este estará obligado a concederle subsidios de desempleo, aunque sí podrá disfrutar en el mismo de servicios de reciclaje profesional<sup>118</sup>.

Incluso en relación con la posibilidad limitada de exportación de la prestación de desempleo durante tres meses, con los requisitos y trámites exigidos en el art. 64, se considera que la institución que debe abonar la prestación al desempleado que fue trabajador fronterizo y se desplaza fuera del Estado de residencia a buscar empleo es la del Estado de residencia<sup>119</sup>.

También se ha pronunciado el TJUE en relación con el art. 65 del Reglamento, relativo a personas desempleadas que residen en un Estado miembro distinto del Estado competente. En concreto, sobre la asimilación al ejercicio de una actividad por cuenta ajena de un período en situación de baja por enfermedad, precedido de menos de cuatro meses de empleo en el Estado de residencia, con abono de

---

también se opone al art. 62, al no tener en cuenta la retribución percibida en Alemania durante parte del período de referencia liquidada y pagada tras la extinción de su relación laboral. Véase un comentario a la sentencia en PAZÓ ARGIBAY, J.M., "El cálculo de la prestación por desempleo a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de enero de 2020, ZP, asunto C-29/19", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol V, núm. 1, 2020, pp. 299 ss., <http://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2020.i01.15>

<sup>118</sup> STJUE de 11 de abril de 2013, C-443/11, Jeltens y otros, ECLI:EU:C:2013:224, que modifica la anterior jurisprudencia de la sentencia de 12 de junio de 1986, 1/85, Miethe, que, en relación con el Reglamento (CEE) nº 1408/71, reconoció al trabajador fronterizo atípico el derecho de elegir el Estado miembro en el que ponerse a disposición del servicio de empleo y del cual percibir una prestación de desempleo.

<sup>119</sup> En este sentido, STJUE de 6 de noviembre de 2003, asunto C-311/01, Comisión contra Reino de Países Bajos, ECLI:EU:C:2003:598.

prestación económica por el Estado competente<sup>120</sup>. El trabajador traslada después su residencia a un Estado miembro distinto del Estado competente. Previamente, el trabajador había desarrollado su actividad como trabajador fronterizo durante 10 años en el Estado al que se traslada como trabajador fronterizo del último Estado de empleo, pagador también de la prestación de enfermedad, antes de pasar a situación de desempleo total<sup>121</sup>.

Así mismo, se prevén peculiaridades en la situación de desempleo total cuando la precede el desempeño de un trabajo por cuenta propia que no se cubre con protección por cese de actividad en el Estado de residencia. En ese caso, las prestaciones se abonarán a cargo del Estado en el que realizó la actividad, con obligación del trabajador de ponerse a disposición de sus servicios de empleo y posibilidad, como medida complementaria, de ponerse también a disposición de los del Estado de residencia. Con todo, si no desea estar disponible en el Estado que realizó la actividad, el trabajador conservará su derecho a la prestación durante tres meses, en los términos previstos para la exportación de la prestación, desde que dejó de estar a disposición de esos servicios de empleo, período que la institución competente podrá ampliar a toda la prestación.

Tienen, finalmente, cierta entidad los problemas de ley aplicable, en caso de trabajadores fronterizos<sup>122</sup>, en relación con prestaciones familiares y la regla anticúmulo, cuando el

---

<sup>120</sup> Siempre que, de conformidad con el Derecho nacional del Estado competente, la percepción de esas prestaciones se asimile al ejercicio de una actividad por cuenta ajena.

<sup>121</sup> El último Estado de empleo había sido Alemania, donde residía y percibía prestación por enfermedad, tras su baja médica. No obstante, antes de iniciar una situación de desempleo total, trasladó su residencia a los Países Bajos. Entiende el tribunal que las razones del traslado de la residencia a un Estado distinto del Estado competente, no deben tenerse en cuenta a efectos de la aplicación del art. 65 apartados 2 y 5 del Reglamento. STJUE 30 de septiembre de 2021, asunto C-285/20, K, ECLI:EU:C:2021:785.

<sup>122</sup> También respecto de los migrantes clásicos, incluso con nacionalidad y residencia exclusiva en el Estado de acogida y siendo pensionista en los dos Estados por períodos de seguro acumulados sucesivamente en los dos Estados, cuando la hija a cargo reside con su otro progenitor divorciado en el Estado de origen. Véase, recientemente, STJUE de 13 de octubre de 2022, asunto C-199/21, DN, ECLI:EU:C:2022:789.

trabajador tiene derecho a esas prestaciones, por un mismo miembro de su familia y para el mismo período, de acuerdo con la legislación del Estado de empleo y del de residencia. Se considera competente, en esos casos, en principio, el Estado de empleo<sup>123</sup>, salvo que el otro progenitor ejerza su actividad en el Estado de residencia, en cuyo caso el Estado de empleo del trabajador fronterizo suspenderá el abono de la prestación en la cuantía del importe reconocido por el Estado de residencia<sup>124</sup>.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- BASTERRA HERNÁNDEZ, M., "El contrato de trabajo en un contexto internacional: ley aplicable, desplazamiento temporal y orden público", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 222, 2019.
- BASTERRA HERNÁNDEZ, M., "El derecho a la Seguridad Social del trabajador transnacional en el marco comunitario: trabajos fronterizos o en diversos Estados, actividades marítimas y aeroportuarias y desplazamiento temporal de trabajadores", *Revista de Derecho Social*, núm. 93, 2021, pp. 96 s.
- CABEZA PEREIRO, J., GÁRATE CASTRO J. y GOMES, j., *Aspectos xurídicos das relacións laborais na eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Consello Galego de Relacións Laborais, Santiago de Compostela, 2006.
- CALVO GALLEGO, F.J., "De las migraciones por el empleo a las migraciones en el empleo: las normas como ventaja competitiva entre Estados y el riesgo de dumping social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 416, 2017.
- CARRASCOSA BERMEJO, D., "Los trabajadores fronterizos. Presente y futuro en la norma de coordinación

---

<sup>123</sup> Aunque, conforme a la STJUE de 7 de febrero de 2019, asunto C-322/17, *Begatu*, ECLI:EU:C:2019:102, para que una persona pueda percibir prestaciones familiares en el Estado miembro competente no se exige ni que esa persona ejerza una actividad por cuenta ajena en dicho Estado miembro ni que dicha persona perciba una prestación en metálico por el hecho o como consecuencia de dicha actividad.

<sup>124</sup> STJUE de 7 de junio de 2005, asunto C-543/03, *Dodl e Oberhollenzer*, EU:C:2005:364.

- comunitaria (Rgto. 1408/71/CEE y Rgto. 883/2004/CE)", en AA.VV., (Coord. CORREA CARRASCO, M.), Protección social en las relaciones laborales extraterritoriales, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2008.
- CARRASCOSA BERMEJO, D., "Teletrabajo internacional y legislación de Seguridad Social aplicable: estado de la cuestión y perspectivas en los Reglamentos de coordinación de la UE", Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, vol. 10, núm. 2, 2022.
- CARRIL VÁZQUEZ, X.M., "Tres apuntes sobre la regulación legal de los desplazamientos fronterizos en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Unión Europea y su impacto en el Derecho interno de los Estados miembros", Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, núm. 13, 2009.
- CARRILLO POZO, L.F., "La cláusula de escape en la determinación de la ley aplicable al contrato de trabajo", Aranzadi Social, vol. 6, núm. 8, 2013.
- CARRILLO POZO, L.F., "La ley aplicable al contrato de trabajo plurilocalizado. El Reglamento Roma I", Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, núm. 132, 2017.
- CEG (Confederación de Empresarios de Galicia), O mercado laboral da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e a mobilidade de traballadores. Informe de indicadores de mobilidade transfronteiriza, CEG, 2022, accesible en <https://ceg.es/index.php/es/publicaciones/informe-de-indicadores-de-movilidad-transfronteriza-2022> (17/03/2023).
- Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Los Trabajadores fronterizos en la Unión Europea, Documento de Trabajo, Serie de Asuntos Sociales (W 16A), accesible en [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_es.htm) (17-03-2023).
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., "Hacia una noción «comunitaria» de «paro parcial» en el trabajo fronterizo a efectos de

- la determinación del Estado competente para conceder prestaciones por desempleo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava), de 5 de febrero de 2015, asunto C-655/13, Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum, núm. Extra 1, 2016.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., "La protección por desempleo en la Unión Europea a partir de la entrada en vigor de los Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 89, 2010.
- FERNÁNDEZ PROL, F., "Teletrabajo internacional, transnacional y móvil (o nomadismo digital internacional)", Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, núm. 154, 2022.
- FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., Globalización, migraciones y expatriación de trabajadores. Los retos del Derecho del trabajo y de la Seguridad Social frente a las nuevas realidades de la movilidad laboral internacional, Editorial Reus, Madrid, 2019.
- FOTINOPOULOU BASURKO, O., La determinación de la ley aplicable al contrato de trabajo internacional. Estudio del Convenio de 19 de junio de 1980, hecho en Roma, sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- GARCÍA VIÑA, J.: "La coordinación de prestaciones de desempleo en el Reglamento 883/2004", en AA.VV. (Dir. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C, ORTIZ CASTILLO, F.), *Los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.
- JIMENO JIMÉNEZ, F., "Pensiones de trabajadores fronterizos y transfronterizos", en AA.VV. (Dir. RAMÍREZ BENDALA, M.<sup>ª</sup>D., Coord. CERVILLA GARZÓN, M.<sup>ª</sup>J., JOVER RAMÍREZ, C.), *Problemas actuales de la Seguridad Social en perspectiva internacional*, Laborum, 2019.
- LLOVERA VILA, M., "El artículo 1.4 ET a la luz de la jurisprudencia comunitaria en materia de ley aplicable al contrato de trabajo internacional", Revista de Derecho Social, núm. 73, 2016.

- MANEIRO VÁZQUEZ, Y., "Las normas conflictuales en el sistema de coordinación de regímenes de Seguridad Social", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 132, 2017.
- MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M.<sup>a</sup>, "Abordando el autoempleo precario desde la Unión Europea: sinergias entre el concepto de trabajador y la eficacia horizontal de los derechos fundamentales", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 440, 2019.
- MEDINA GARCÍA, E., "Trabajadores fronterizos y transfronterizos en España y Portugal a lo largo de la historia", *Revista de Estudios Extremeños*, núm. 64, 2008.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., "Competencia judicial en el contrato laboral con elemento extranjero", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 132, 2017.
- MIRANDA BOTO, J.M.<sup>a</sup>, "Reseña de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia durante los años 2019 y 2020", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 151, 2021.
- MIRANDA BOTO, J.M.<sup>a</sup>, "Los trabajadores fronterizos en el Reglamento 883/2004", en AA.VV. (Dir SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C, ORTIZ CASTILLO, F.), *Los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.
- PAZÓ ARGIBAY, J.M., "El cálculo de la prestación por desempleo a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de enero de 2020, ZP, asunto C-29/19", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol V, núm. 1, 2020.
- RODRÍGUEZ CARDO, I.A., "Problemas de aplicación de la Seguridad Social en el espacio: el conflicto de leyes en el Reglamento 883/2004", en AA.VV. (Dir SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C, ORTIZ CASTILLO, F.), *Los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.

- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Competencia judicial y ley aplicable en la Unión Europea al contrato de trabajo internacional", *Relaciones laborales*, núm. 1, 2011.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La movilidad internacional de trabajadores: aspectos generales y distinción de supuestos de movilidad internacional", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 132, 2017.
- TODOLÍ SIGNES, A., "Las fuentes reguladoras de la determinación de la jurisdicción competente", en AA.VV. (Dir. SALA FRANCO, T., LÓPEZ TERRADA, E.) *Las relaciones laborales internacionales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022.
- VILLA FOMBUENA, M.<sup>a</sup> y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La movilidad internacional de trabajadores: de la libre circulación a las nuevas formas de empleo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 151, 2021.