

EL REGIMEN JURIDICO DE LOS TRABAJADORES FRONTERIZOS EN EL MARCO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

por Antonio ORTIZ-ARCE (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. EL REGIMEN DE DERECHO CONVENCIONAL BILATERAL: 1. Aspectos generales aplicables a los trabajadores fronterizos. 2. Aspectos particulares aplicables a los trabajadores fronterizos: las medidas de coordinación.—III. EL REGIMEN DE DERECHO CONVENCIONAL MULTILATERAL: 1. Aspectos generales aplicables a los trabajadores fronterizos: A) A nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); B) A nivel del Consejo de Europa. 2. Aspectos particulares aplicables a los trabajadores fronterizos: Referencia al Convenio de la Unión de Europa Occidental (UEO) de 17 de abril de 1950.—IV. EL REGIMEN DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: 1. Aspectos generales aplicables a los trabajadores fronterizos: A) En materia de libre circulación; B) En materia de contratación laboral colectiva e individual; C) En materia de seguridad social; D) En materia de política social. 2. Aspectos particulares aplicables a los trabajadores fronterizos: A) Desde el ángulo regional: las eumorregiones; B) Desde el ángulo laboral: los eurotrabajadores. Referencia a la jurisprudencia comunitaria en materia de seguridad social de fronterizos.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Con carácter previo se considera necesario acotar la figura de los trabajadores fronterizos y señalar las principales corrientes de tales trabajadores en Europa oeste, con mención de los principales problemas planteados en tales migraciones (1).

Sobre el primer punto, cabe advertir que en los textos de Derecho comunitario derivado se destaca ante todo que los trabajadores fronterizos interesan a dos

(*) Catedrático de derecho internacional privado, Universidad de Salamanca (curso 1981-1982).

(1) Este trabajo recoge con ciertas modificaciones la exposición oral sobre el mismo tema hecha en Vitoria en julio de 1981, en el marco de los cursos de derecho internacional celebrados en aquella ciudad; el autor agradece profundamente a la Universidad e instancias autónomas de Euzkadi la invitación hecha y confía en que aquella Universidad funcione en las mejores condiciones fuera del no recomendable alcance de las privadas establecidas durante la oprobiosa. La documentación

ordenamientos jurídicos, el de la residencia y el del lugar de trabajo o de la actividad laboral, y se diferencian de los migrantes permanentes al tener una carta o permiso de estancia o residencia obtenido en condiciones más favorables y estar entre dos cajas nacionales de seguridad social. Dentro del desglose que se opera en el ordenamiento comunitario entre por un lado las directivas —tendientes a regular el régimen del desplazamiento y estancia como asimismo de policía y seguridad—, y, por otro lado, los reglamentos —cubriendo la regulación del empleo, de las condiciones de trabajo y los propios derechos del trabajador—, las características y peculiaridades de los trabajadores fronterizos resultan destacables en varios instrumentos: Así, en la **Directiva 68/360 CEE del Consejo de 15 de octubre 1968**, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de su familia en el interior de la Comunidad, se establece en su artículo 8 b) el compromiso de los Estados miembros de reconocer el derecho de estancia en su territorio, sin necesidad de que le sea entregada la correspondiente carta, «al trabajador que teniendo su residencia en el territorio de uno de los Estados miembros a donde regresa en principio cada día o al menos una vez por semana, está ocupado en el territorio de otro Estado miembro. La autoridad competente del Estado de empleo puede dotar a este trabajador de una carta específica válida para cinco años y renovable automáticamente». Por su parte, en el **Reglamento CEE núm. 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971**, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados y a su familia desplazándose por el interior de la Comunidad, se especifica en su artículo 1 b) que «el término trabajador fronterizo designa a todo trabajador que está ocupado en el territorio de un Estado

citada en este artículo no ha podido proceder desgraciadamente del seminario de derecho internacional de la Facultad de derecho de Salamanca por la situación existente en el mismo.

De los documentos de procedencia comunitaria sobre el tema de los trabajadores fronterizos merecen destacarse: Commission des Communautés Européennes. Documentation interne de la politique régionale dans la Communauté. «**Les travailleurs frontaliers en Europe. Rapport de synthèse**», número 4, Août 1978 (citado en adelante como «**Rapport Ricq**») y CEE-CCEA. Comité Economique et social. Dossier SOC/35 «**Travailleurs frontaliers**», Bruxelles le 24 janvier 1979. **Avis du Comité économique et social sur «les problèmes relatifs aux travailleurs frontaliers**». Entre los «Documents de séance» del Parlamento europeo con interés para el tema cabe señalar: **Doc. 467/74** de 31 de enero de 1975, «**Rapport intérimaire sur la politique régionale appliquée aux régions situées de part et d'autre des frontières intérieures de la Communauté**»; **Doc. 355/76** de 25 de octubre de 1976, «**Rapport sur la proposition de résolution... sur la politique régionale de la Communauté en ce qui concerne les régions situées aux frontières intérieures de la Communauté**» y **Doc. 674/78** de 23 de marzo de 1979, «**Rapport... sur la petition... ayant pour objet les pertes de change frappant certains titulaires de rentes et de pensions**», en la línea del **Doc. 1-494/Rev.** 1979. Con carácter general y comunitario se han tenido en cuenta: ANDRASSY, J.: «**Les relations internationales de voisinage**», **Rec. des C.**, t. 79, 1951-II, pp. 77-181, espec. 154-160; DE VISSOHER, Ch.: **Problèmes de confins en droit international public**, Paris, 1969, pp. 98-99; VAN DER AUWERA, G.: «**Les régions frontalières et l'intégration européenne**», **Rev. M. C.**, 1975, pp. 65-78; RIBAS, J. J., JONCZY, M. J. y SÉCHÉ, J. C.: **Traité de droit social européen**, Paris, 1978, espec., pp. 161-398; BRAHIMI, M.: «**Les travailleurs saisonniers et frontaliers**», **NED**, núms. 4519-4520, 5 juillet, 1979; CASTLES, S. y KOSACK, G.: **Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe**, Londres, 1973, espec., pp. 28-43; WIEDERKEHR, M. O.: «**Les travailleurs frontaliers**» en Société française pour le droit international, Colloque de Clermont-Ferrand, **Les travailleurs étrangers et le droit international**, Paris, 1979, pp. 252-276; POP, I.: **Voisinage et bon voisinage en droit international**, Paris, 1980, espec., pp. 79-85 y LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A.: **Droit social international et européen**, 5.ª ed., Paris, 1980, espec., pp. 198-311.

miembro, a donde regresa en principio todos los días o al menos una vez por semana; sin embargo, el trabajador fronterizo que es enviado o destacado por la empresa de la que depende normalmente al territorio del mismo Estado miembro o de otro Estado miembro conserva la categoría de trabajador fronterizo durante una duración que no excede de cuatro meses incluso si en el transcurso de tal situación no puede regresar todos los días o, al menos, una vez por semana al lugar de su residencia» (2).

Siguiendo con la configuración de la categoría de los trabajadores fronterizos, ahora en el marco del Consejo de Europa, cabe señalar que el **Convenio europeo de seguridad social y Acuerdo complementario de 14 de diciembre de 1972** en su artículo 1 n) exceptúa de las características generales del fronterizo, esto es, la separación entre lugares de ocupación y de residencia y el regreso diario o semanal, los casos de los trabajadores fronterizos en Francia y de los desplazados por la empresa: «El término trabajador fronterizo designa a un trabajador asalariado que está ocupado en el territorio de una parte contratante y reside en otra a donde regresa en principio cada día o al menos una vez por semana. Sin embargo, i) en las relaciones entre Francia y las partes contratantes limítrofes, a los efectos de su consideración como trabajador fronterizo, el interesado debe estar ocupado y residir en una zona cuya profundidad no exceda en principio de veinte kilómetros de uno y otro lado de la frontera; ii) el trabajador fronterizo ocupado en el territorio de una parte contratante por una empresa de la que depende normalmente y que es desplazado por esta empresa fuera de la zona fronteriza, bien al territorio de la misma parte, bien al de otra para un período que no excediera de cuatro meses, conserva la calidad de fronterizo durante el período de su desplazamiento y dentro del límite de los cuatro meses» (3).

En realidad, resulta difícil ofrecer una definición exclusiva de trabajador fronterizo al cambiar su enmarcamiento geográfico y temporal en la medida en que resulta variable tanto la extensión de las zonas de residencia o de actividad laboral retenidas como el período de desplazamiento elegido (4).

(2) La Directiva del Consejo núm. 68/360 CEE de 15 de octubre de 1968 en **JOCE**, núm. L 257, de 19 de octubre de 1968, pp. 13 y ss.; el Reglamento CEE, núm. 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971, en **JOCE**, L 149/71 de 5 de julio de 1971, pp. 2 y ss. y **RTDE**, 1972, pp. 123-173.

(3) El Convenio europeo de seguridad social y el Acuerdo complementario para la aplicación del mismo abiertos a la firma de los Estados miembros del Consejo el 14 de diciembre de 1972 en París en **Conventions et Accords européens**, vol. III, Estrasburgo, 1975, pp. 77 y ss. En los **Rapports explicatifs**..., Estrasburgo, 1973, p. 14, se alude a una calificación amplia del término «trabajador», aunque comprensible «por cada Parte Contratante según los términos de su propia legislación nacional».

(4) Cfr. **Rapport Ricq**, p. 3; ANDRASSY, J.: **Op. cit.**, pp. 155-159; LA PRADELLE, P. de: **Frontière** en FRANCESCAKIS, Ph. (ed.) **Répertoire de droit international (Encyclopédie Juridique Dalloz)**, París, 1968, t. I, pp. 65-67 y POP, I.: **Op. cit.**, pp. 73-80. En cuanto al límite de los veinte kilómetros de la zona fronteriza retenido en algunos convenios bilaterales en Europa oeste, cabe recordar en la práctica española que en el Acuerdo administrativo entre España y Portugal de 15 de julio de 1971 (**BOE** de 4 de septiembre de 1971, **Aranzadi** núm. 1642), sobre seguridad social de los trabajadores fronterizos se señala en su artículo 2 que «zonas fronterizas, a efectos del presente Acuerdo, serán las que tengan una profundidad de veinte kilómetros de una y otra parte de la frontera hispano-portuguesa. No obstante, las autoridades competentes podrán de mutuo acuerdo declarar comprendidos en la zona fronteriza a los trabajadores domiciliados o que trabajen en localidades determi-

Respecto al segundo punto, de los principales flujos de trabajadores fronterizos en Europa oeste, resulta en ocasiones difícil distinguir entre Estados suministradores y utilizadores de tal mano de obra, como ocurre en los casos de Francia y de Bélgica, debiendo concederse una relevancia parecida tanto a las corrientes en las fronteras internas como a las producidas en las fronteras externas a las Comunidades Europeas. Así, si se evalúa dentro de las fronteras internas o comunitarias las corrientes de Francia a la República Federal en unos 25.530 trabajadores y de Países Bajos a la República Federal en 21.388, como asimismo de Bélgica a Países Bajos en 23.350 y de Bélgica a Francia en 15.000, siempre según estadísticas de 1975, el caso es que tales cifras son semejantes a las proporcionadas por las corrientes a través de las fronteras externas, donde se destacan los cerca de 50.000 fronterizos de Francia a Suiza, los 32.800 de Italia a Suiza y los 18.000 de la República Federal de Alemania a Suiza; montantes inferiores representan los 13.300 de Austria a la República Federal y los 2.076 de España a Francia (5).

Sobre las causas de tales flujos migratorios se han evidenciado obviamente las de carácter económico. Así, respecto a la frontera interior franco-belga, donde existe identidad lingüística y urbanizadora, se ha advertido que el aumento de los fronterizos franceses se ha debido a la más reciente industrialización belga, a la mayor rapidez en el desarrollo del empleo y a la mayor modernidad en las condiciones laborales, con salarios altos y seguridad social favorable. En la frontera exterior franco-suiza se ha señalado también una mayor remuneración y un mejor empleo en el lado helvético que en el mercado laboral de la residencia (6).

Finalmente, respecto a los problemas u obstáculos surgidos en los movimientos migratorios fronterizos se constata que van desde la incertidumbre en el empleo, las fluctuaciones de los tipos de cambio y las distorsiones en la seguridad social hasta la insuficiencia en los transportes y los controles en aduanas, policía y cambios. Desde un ángulo sectorial, se pueden advertir los siguientes: En primer lugar,

nadas, próximas a la frontera»; por el contrario, en el Convenio general entre el gobierno del Estado español y el gobierno de la República francesa sobre seguridad social y protocolo de 31 de octubre de 1974 (BOE de 24 de marzo de 1976, Aranzadi, núm. 569), no se califica tal zona en las disposiciones especiales para trabajadores fronterizos.

(5) Según cifras procedentes del «Avis du Comité économique et social sur Les problèmes relatifs aux travailleurs frontaliers», Op. cit., pp. 5-7. Estas cifras cobran entidad si se tiene en cuenta también que durante el período de 1969 a 1976 el número de asalariados y jubilados fronterizos, dentro de las fronteras internas o comunitarias, afectados por las depreciaciones de sus ingresos se elevó a 122.866 casos de acuerdo con un documento de la propia Comisión de octubre de 1977 (mencionado por DONDELINGER, en PE, Débats, Séance, 15 de septiembre de 1978, JOCE, Débats núm. 233, pág. 319). Desde el ángulo francés se ha evaluado por BRAHIMI, M.: Op. cit., pp. 61-80, en ochenta mil el número de fronterizos trabajando en el extranjero, desglosados en un sesenta por ciento en la Confederación Helvética, un treinta y dos por ciento en la República federal de Alemania y un seis por ciento en Luxemburgo, con su principal residencia en el este francés, mientras que las migraciones de fronterizos residentes en Bélgica y trabajando en Francia, zona de Lille, ha ido reduciéndose hasta llegar a los diez mil fronterizos belgas en 1976.

(6) De acuerdo con «Les travailleurs frontaliers dans le Nord de la France», Profits de l'économie, Nord Pas de Calais, 1974, y «Les travailleurs frontaliers de l'Alsace et de la Haute Savoie en Suisse», Etudes et synthèses Rhône-Alpes, Point d'appui, núm. 8, 1975, citado en BRAHIMI, M.: Op. cit., pp. 69-89.

los de carácter económico, ya que con frecuencia se trata de una mano de obra poco calificada, muy vulnerable a la coyuntura, no integrada en la estructura de empleo del Estado de acogida y preocupada por la garantía de su empleo y el riesgo del paro; con cierta desigualdad salarial, al margen de la contratación colectiva ordinaria, se llegan a encontrar inclusive en algunas fronteras a merced de las empresas de trabajo temporal. En segundo lugar, los problemas de carácter social se evidencian a través de las discriminaciones o desigualdades de trato producidas al integrar o intentar armonizar elementos de sistemas de seguridad social de Estados diferentes con distintos tipos de prestaciones y de financiación; a tales dificultades administrativas derivadas de la falta de coordinación entre los ordenamientos implicados a efectos de las prestaciones sociales hay que añadir las derivadas de la pérdida del poder de compra. En tercer lugar, los problemas fiscales no se agotan en la prevención de la doble imposición desembocándose en el problema de la elección del Estado asumiendo los costos del trabajador fronterizo. En cuarto lugar, con los problemas políticos se hace referencia a la representación sindical y a la participación en la vida local del Estado de la actividad laboral (7). En realidad, los problemas no se agotan en los trabajadores fronterizos sino que alcanzan a las regiones fronterizas, afectadas por tal salida de mano de obra generalmente joven y dinámica, necesitadas de medidas de reequilibrio (8).

Tras estas referencias de aproximación, y ya de un modo específico, el régimen jurídico de los trabajadores fronterizos será abordado sucesivamente en los planos convencional bilateral, convencional multilateral y comunitario. A través de estas tres dimensiones se intentarán advertir los rasgos de las soluciones configuradas para tales trabajadores y el alcance de la asimilación reconocida convencionalmente, tanto con carácter general como con carácter particular, esto es cuando se ha tenido en cuenta la especificidad de los trabajadores fronterizos; con esta dualidad de soluciones se prevé advertir las limitaciones que tienen las normas generales y la progresiva oportunidad y necesidad de las de carácter particular.

II. EL REGIMEN DE DERECHO CONVENCIONAL BILATERAL

Con especial referencia a Europa oeste y dentro de la amplia gama convencional bilateral regulando el régimen o afectando a los trabajadores fronterizos cabe aludir a los tratados o acuerdos de amistad y buena vecindad, de amistad,

(7) Cfr. *Rapport Ricq. Op. cit.*, pp. 4-11.

(8) Según «Les travailleurs frontaliers d'Aln et de la Haute Savoie», *Etudes et synthèses Rhône-Alpes. Point d'appui*, núm. 9, 1976, recogido en el estudio de BRAHIMI, M.: *Op. cit.*, pp. 78-79, se ha constatado en tales departamentos franceses que, junto a los llamados efectos benéficos del fenómeno fronterizo al poder acceder al mercado suizo los productos principalmente agrícolas procedentes de la zona franca, con la atracción de Ginebra sobre y las inversiones en tales regiones, se han evidenciado «efectos nefastos» producidos por el alza de los precios del terreno y la salida de mano de obra (con la consecuencia de que, mientras Suiza procede a una imposición en origen del diez por ciento sobre los salarios de los fronterizos, los ayuntamientos de residencia corren a cargo de todos los gastos de escolarización, urbanismo y transporte), y por la larga exclusión de tales trabajadores de las subvenciones francesa y suiza contra el paro.

cooperación y asistencia mutua y a los propiamente fronterizos. Dentro de los últimos, también se constata diversidad apreciándose cambios en la materia regulada, pasando de la concesión de facilidades para el pequeño tráfico fronterizo o la regulación de la nacionalidad de las personas que como consecuencia de la delimitación hubieran perdido su nacionalidad de origen a los aspectos propios del estatuto de los trabajadores fronterizos o de la seguridad social de los mismos. El tráfico fronterizo o el «pequeño tráfico» hace referencia a ciertas facilidades en el paso de la frontera por los habitantes domiciliados en la zona, motivadas por razones laborales, comerciales o agrícolas; en algunos convenios se excluye del mencionado «pequeño tráfico» a ciertas categorías laborales. Los trabajadores fronterizos resultan caracterizados dentro del tráfico fronterizo en cuanto asalariados o empleados en establecimiento industrial, comercial o agrícola, conservando la residencia en Estado diferente al de su actividad. La llamada zona fronteriza como zona limítrofe extendiéndose a ambos lados de la frontera común suele tener una amplitud de diez o de veinte kilómetros (9).

A esta escala bilateral el régimen jurídico será desglosado entre los aspectos generales de extranjería extensibles a los fronterizos y los propiamente particulares, atendiendo a su situación específica.

1. Aspectos generales aplicables a los trabajadores fronterizos.

Dentro de los calificables como de aspectos generales se incluyen los correspondientes a las personas fronterizas en general, que cuentan con las ventajas de la mayor simplicidad y comodidad en las formalidades de paso de frontera, y los del régimen de extranjería aplicables por vía convencional a los trabajadores extranjeros esencialmente migrantes. A este respecto cabe señalar que la igualdad de trato, sobre la base de la reciprocidad, de los fronterizos con los trabajadores del Estado de empleo con la consecuencia de que a trabajo igual, salario igual dentro de la misma profesión y región en todo lo concerniente a la aplicación de leyes, reglamentos y usos sobre seguridad, higiene y condiciones laborales constituye una pauta generalmente retenida (10). Sin embargo, estas reglas generales de

(9) Así, en el Acuerdo entre Italia y Suiza sobre el tráfico de frontera y el pastoreo de 1953 (en **ONU Rec. Traités**, vol. 257, p. 99), en el Acuerdo complementario entre España y Francia, relativo a los trabajadores fronterizos de 1961 (en **BOE** de 21 de marzo de 1962), se reconoce una profundidad de diez kilómetros a un lado y otro de la frontera, mientras que en el citado Acuerdo administrativo entre España y Portugal sobre el régimen de seguridad social aplicable a los trabajadores fronterizos (en **BOE** de 4 de septiembre de 1971), resulta de veinte kilómetros. Además de la enumeración de los municipios incluidos en la zona fronteriza, como ocurrió en los acuerdos adicionales o de aplicación del Tratado entre Francia y la República federal de Alemania sobre la solución de la cuestión del Sarre concluidos el 6 de marzo de 1960, cabe la modalidad convencional de que los límites de la zona sean definidos mediante canjes de notas, como ha sido el caso del Acuerdo entre los Países Bajos y la República Federal de Alemania sobre el pequeño tráfico fronterizo de 1960 (en **ONU. Rec. Traités**, vol. 487, pp. 37 y ss.).

(10) Tal principio ha sido recogido, por ejemplo, en el Acuerdo complementario entre España y Francia, relativo a los trabajadores fronterizos de 1961 (en **BOE**, de 21 de marzo de 1962), artículo 7, como se había producido en los artículos 6 a 8 del Tratado entre España y Francia de trabajo y de asistencia de 2 de noviembre de 1932 (en **Gaceta**, de 6 de abril de 1933), con una tenue obligación

extranjería están necesitadas de mayor concreción aún en el caso de los trabajadores fronterizos al incidir en ellos dos ordenamientos que pueden solaparse o crear situaciones claudicantes; así, cabría contraponer acuerdos con normas laxas y amplias a los acuerdos con normas concretadas y detalladas, con un mayor alcance práctico y que traducen un mayor deseo de colaboración entre las partes contratantes (11). En esta última línea se incluyen algunos acuerdos administrativos bilaterales de frontera estableciendo derechos para las personas interesadas e invocables directamente ante las instancias judiciales correspondientes: así, en relación con el **Acuerdo relativo a la inmigración de la mano de obra italiana en Suiza de 10 de agosto de 1964**, que ha cubierto una importante corriente en una frontera externa comunitaria, el Tribunal federal suizo en 1968 y en 1971 indicó que los artículos 11 y 12 por los que se reconoce la renovación de los permisos de estancia a la expiración del plazo constituían normas internacionales «self-executing» que no requerían medida alguna de ejecución y tenían naturaleza de derecho especial dentro del ordenamiento helvético; el caso es que en base a la reserva de la limitación del empleo por «inderogables razones de interés nacional» se reconoció posteriormente la contingentación y el permiso de estancia de duración anual para los fronterizos por un Decreto del Consejo federal suizo de 6 de julio de 1973, en contraposición flagrante con la Declaración relativa a los trabajadores contenida en el Acta final añadida o aneja al **Acuerdo de asociación entre la CEE y Suiza firmado en Bruselas el 22 de julio de 1972** (12).

2. Aspectos particulares aplicables a los trabajadores fronterizos: las medidas de coordinación.

Si se pasa a estos aspectos en los convenios bilaterales sobre trabajadores migrantes se sale de la igualdad de trato, que en todo caso exige alguna medida complementaria para responder a la situación específica de los fronterizos, para desembocar en los planos sectoriales relacionados bien con el empleo y la seguridad social, bien con el cambio monetario y la imposición fiscal.

Así, en lo que respecta a la seguridad social, la relevancia de la ley del lugar de ocupación como competente requiere medidas de adaptación o de coordinación a través de la colaboración entre las correspondientes autoridades administrativas

de comportamiento y sin mayor respaldo administrativo. Importantes correcciones se evidencian afortunadamente en el Convenio general entre ambos Estados sobre seguridad social y protocolo de 31 de octubre de 1974 (en **BOE**, de 24 de marzo de 1976).

(11) Entre éstos, cabe señalar el Acuerdo entre Francia y Bélgica sobre la seguridad social de los trabajadores fronterizos y de minas de 1948 (en **ONU. Rec. Traités**, vol. 36, pp. 233 y ss.), y el Acuerdo entre Italia y Francia, relativo a los trabajadores fronterizos de 1958 (*Ibidem*, vol. 305, pp. 367 y ss.), con un Acuerdo administrativo posterior de 1961 (en **Div. Int.**, 1962, pp. 498 y ss.).

(12) Sobre estas relaciones italo-suizas, véase MARCHISIO, S.: «Il regime internazionale dei lavoratori frontalieri italiani in Svizzera», **Riv. D. I. priv. proc.**, 1975, pp. 705-730. En realidad, el Acuerdo de 1964 sustituye al de 1953, que se limitaba a prever por su artículo 1 que la circulación de personas fronterizas sería regulada por acuerdos especiales que nunca llegaron a ser concluidos. El Acuerdo de asociación con la CEE, firmado el 22 de julio de 1972, en base al artículo 113 TCEE, y entrado en vigor el 1 de enero de 1973 en **JOCE**, L 300/72.

de modo que los órganos competentes de cada uno de los Estados se prestan recíprocamente sus buenos oficios como si se tratase de su propia legislación, sobre todo para la recuperación de cotizaciones. De este modo, en el **Convenio entre la República francesa y la Confederación helvética de 1975** se complementa la aplicación de la ley del ejercicio de la actividad laboral según su artículo 7, con las medidas de colaboración entre autoridades a través de sus artículos 32 y 33. También en el **Convenio general entre España y la República francesa sobre la seguridad social de 31 de octubre de 1974** se señala en sus artículos 65 y 68 la admisión de los buenos oficios «como si se tratase de la aplicación de su propia legislación» y de la presentación de recursos en igualdad de condiciones con los nacionales, resultando exigida la misma colaboración para actuar la totalización de los períodos de seguro o de cotización bajo una y otra legislación, tan importante sobre todo para la apertura de los derechos a las pensiones de vejez e invalidez y a las prestaciones de paro, y la prorratización correspondiente, de acuerdo con los artículos 33 y 57; además de tales reglas que les resultan extendidas los trabajadores fronterizos cuentan con disposiciones especiales en prestaciones de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales [13].

En las relaciones italo-suizas cabe señalar que el **Convenio sobre la seguridad social de 14 de diciembre de 1962** ha sido completado y particularizado para los trabajadores fronterizos mediante el **Acuerdo anejo de 4 de julio de 1969** con el fin de obviar los inconvenientes de su artículo 8 a)-1, por el que el derecho de los trabajadores italianos a las prestaciones suizas de invalidez quedaba condicionado a la conservación de su domicilio en Suiza y a la cotización ininterrumpida durante un año al menos previo a la fecha del hecho, reconociéndose ahora el derecho si hubieran cotizado al menos durante dos años dentro de los tres precedentes al hecho. También por el artículo 15 del Protocolo final al Convenio se ha intentado evitar la falta de obligatoriedad del seguro de maternidad y enfermedad en Suiza mediante la exigencia de concluir a título individual un seguro. En cuanto al paro, el régimen suizo ha excluido tradicionalmente a los no domiciliados en Suiza y, por lo tanto, a los trabajadores fronterizos extranjeros hasta una Orden federal de 13 de junio de 1976 estableciendo el seguro de paro obligatorio; tras haber trabajado ciento cincuenta días durante el año anterior y pagado la correspondiente cotización, el fronterizo en paro total recibirá la indemnización en el lugar de la residencia, inscribiéndose como demandante de empleo también allí, mientras que en paro parcial la competencia de la caja suiza se hace exclusiva [14].

[13] El Convenio franco-suizo firmado en Berna el 3 de julio de 1975, y entrado en vigor el 1 de noviembre de 1976 en **JORF** de 3 de diciembre de 1976, p. 6948; el Convenio hispano-francés, firmado en París el 31 de octubre de 1974, y entrado en vigor el 1 de abril de 1976 en **JORF** de 30 de mayo de 1976 y **BOE** de 24 de marzo de 1976, derogatorio del Convenio general de 27 de junio de 1957, en **BOE** de 30 de junio de 1959 y Aranzadi, núm. 457, y de los diferentes acuerdos y protocolos que lo han completado o modificado, entre ellos el Acuerdo complementario del régimen de la seguridad social aplicable a los trabajadores fronterizos de la misma fecha y el Acuerdo complementario relativo a los trabajadores fronterizos de 25 de enero de 1961, en **BOE** de 21 de marzo de 1962.

[14] Al respecto, MARCHISIO, S.: *Op. cit.*, pp. 717 y 722-724, y BRAHIMI, M.: *Op. cit.*, pp. 120-121. Sobre los asalariados fronterizos franceses en Suiza fue planteada una pregunta en el Parla-

También en materia de imposición fiscal se ha intentado tener en cuenta la particularidad de la situación de los trabajadores fronterizos. Así, la exención de la doble imposición en tanto que el fronterizo es nacional de un Estado y trabaja en el país vecino adquiere rasgos peculiares lo mismo que la retención sobre salarios, primas o indemnizaciones. Cabe fijarse en las soluciones del **Convenio entre Bélgica y Países Bajos con vistas a evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y la fortuna de 19 de octubre de 1970**, de modo que por su artículo 15.3 los salarios y otras remuneraciones similares recibidas por trabajador fronterizo solamente resultan imposables en el Estado de la residencia; exceptuándose no obstante a los súbditos holandeses que continuaran ejerciendo su ocupación profesional en Países Bajos aunque establecidos en Bélgica. La competencia del Estado del domicilio fiscal ha claudicado en algunos acuerdos en favor de la del Estado de la actividad laboral, aunque con importantes compensaciones en favor de la comunidad de origen; así, en el **Acuerdo entre Italia y Suiza relativo a la imposición de los trabajadores fronterizos y la compensación financiera en favor de los municipios italianos de la frontera, hecho en Roma el 3 de octubre de 1974** si se establece, por un lado, artículo 1, la competencia del Estado del lugar de trabajo, por otro otro lado, artículo 2, se señala la obligación de los cantones de Grigioni, Ticino y Vallese de entregar una parte del producto fiscal procedente de la imposición sobre los fronterizos italianos a los municipios italianos; tal compensación ha alcanzado a partir de 1976 alrededor del cuarenta por ciento de la imposición obtenida (15).

Por último, en materia de cambio monetario se puede indicar la tendencia a adoptar medidas complementarias o rectificadoras en favor de los fronterizos a causa de los tipos de cambio desfavorables, al aplicárseles el cambio fiscal como turistas, o a causa de los eventuales controles de cambio. En esta línea, en las relaciones franco-belgas, opera el **Protocolo de 19 de septiembre de 1969** por el que se organiza en favor de los fronterizos belgas la aplicación por los empresarios franceses de un coeficiente rectificador regresivo variable según los distintos sectores de actividad sobre los salarios percibidos (16).

mento francés al ministro de Trabajo sobre la suerte de tales trabajadores en paro, o al perder su empleo, en noviembre de 1975, ya que «al no trabajar en Francia no pueden beneficiarse de la reglamentación del paro parcial y, al no residir en Suiza, no pueden ser asegurados contra el paro y no se benefician de prestación alguna»; cuestión núm. 24409, mencionada en WIEDERKEHR, M. O.: *Op. cit.*, p. 265, quien en pp. 275-276 destaca las ventajas del Convenio franco-helvético de 1975, por las medidas de colaboración de autoridades en seguridad social y de la Comisión mixta consultiva para los problemas de vecindad entre el cantón de Ginebra y los departamentos de Ain y de la Alta Saboya, creada mediante canje de notas de 12 de julio de 1973.

(15) Sobre tales aspectos, incidiendo en los fronterizos italianos, MARCHISIO, S.: *Op. cit.*, p. 728, y respecto a los problemas de doble imposición suscitados por el Convenio belga-holandés de 1970 y las justificaciones sobre la imposición por parte del Estado del domicilio fiscal, véase **RBDI**, 1976, p. 381.

(16) En lo que concierne a estos puntos, dentro de las relaciones franco-belgas, se puede hacer referencia a diversas crónicas de la práctica belga y la Integración europea dirigida por LOUIS, J. V. y por SALMON, J. J. y VINCINEAU, M., sucesivamente en **RBDI**, 1975, 2, pp. 649-652, sobre la aplicación del Reglamento 1408/71, CEE, en seguridad social y la noción de las indemnizaciones familiares en los términos de los artículos 77 y 78; *ibidem*, 1976, 1, pp. 378-381, sobre el coeficiente rectificador regresivo para los salarios de los fronterizos, evitando la fluctuación del FF, repetido

III. EL REGIMEN DE DERECHO CONVENCIONAL MULTILATERAL

Con carácter multilateral se hará referencia a los marcos de una institución especializada de Naciones Unidas, la OIT, y de dos organizaciones regionales de Europa oeste, aunque con objetivos no afortunadamente coincidentes, el del Consejo de Europa y el de la Unión de Europa occidental, donde se concluyó, no obstante, el único tratado existente con alcance multilateral sobre trabajadores fronterizos. Manteniendo la división anterior, los aspectos de la reglamentación convencional aplicable a los trabajadores fronterizos resultan desglosados entre los de carácter general y los de carácter auténticamente particular.

1. Aspectos generales aplicables a los trabajadores fronterizos.

Los aspectos del régimen jurídico multilateral calificables como de generales y referidos a los fronterizos proceden básicamente de los marcos de la OIT y del Consejo de Europa.

A) A nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el seno de este organismo especializado de Naciones Unidas los trabajadores fronterizos han quedado parcialmente excluidos de los convenios concluidos en 1949, núm. 97, «concerniente a los trabajadores migrantes» y en 1975, núm. 143, «sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes». En efecto, en ambos los trabajadores fronterizos quedan marginados de su ámbito de competencia personal, de un modo total en el primero a pesar de que contenga una serie de medidas destinadas a reglamentar las condiciones en las que deben efectuarse las migraciones laborales y a asegurar la libertad de trato en cierto número de sectores y de un modo parcial en cuanto a la relevante igualdad de trato y de oportunidades en el segundo aunque resulte aún más amplio para evitar las condiciones abusivas en los movimientos migratorios. Así, en sus correspondientes artículos 11 se señala que la expresión «trabajador migrante» comprende a «toda persona que emigra o ha emigrado de un país a otro para ocupar un empleo que no sea por cuenta propia e incluye a toda persona admitida regularmente como trabajador migrante». En el mencionado segundo convenio el fronterizo no aparece excluido respecto a las normas sobre prevención y represión del abuso y de las prácticas ilícitas o clandestinas en las migraciones. A pesar de tener en cuenta las necesidades particulares de los trabajadores extranjeros con objeto de alcanzar una igualdad efectiva previniéndose incluso un mínimo de igualdad de derechos para los mi-

en *ibidem* 1978-1979, 1, pp. 339-340 y 1978-1979, 2, p. 690. Dentro de los debates en el Parlamento europeo (en *JOCE*, Débats, núm. 233 de septiembre de 1978, pp. 313-319, respecto a la pregunta oral con debate, doc. 276/78, suscitado por DONDELINGER), cabe señalar que se concedió especial importancia al problema de la «protección del poder de compra de los trabajadores fronterizos», donde se evidenciaba cómo en ausencia de soluciones comunitarias tan sólo Bélgica había adoptado medidas compensatorias para ciertos grupos de fronterizos.

grantes en situación irregular, la exclusión de los trabajadores fronterizos quizás haya pretendido ser justificada al estimarse que sus problemas debieran ser resueltos a nivel bilateral o que su régimen pudiera ser más favorable que el de los migrantes típicos en cuanto a estabilidad y no discriminación en el empleo; en todo caso, no resulta explicable la equiparación de los fronterizos en tanto que excluidos con otras categorías de profesiones liberales o de empleados en empresas de presunto carácter multinacional (17).

B) A nivel del Consejo de Europa.

También en este marco la categoría de los trabajadores fronterizos no sólo no ha contado con una reglamentación específica, sino que incluso ha sido excluida de varios instrumentos multilaterales basados progresivamente en el principio de la igualdad de trato. Los convenios a los que se hará referencia no resultan directamente aplicables por los tribunales internos con derechos invocables directamente por los particulares, a salvo siempre del Convenio de derechos humanos de 1950, y variando los correspondientes controles.

Si el **Convenio europeo de salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales firmado en Roma** el 4 de noviembre de 1950 con sus posteriores protocolos crea en efecto derechos invocables directamente ante las correspondientes instancias nacionales y europeas —Comisión y Tribunal— sin embargo, los trabajadores fronterizos y migrantes se benefician tan sólo de un modo parcial de tal respaldo esencialmente en las materias de prohibición de trabajo obligatorio y de admisión de la libertad sindical. El Consejo ha contemplado tardíamente los aspectos laborales migratorios y la promoción de la mano de obra extranjera como se evidencia a través de los sucesivos convenios propiciados en su marco.

(17) En cuanto al alcance del papel de la OIT en favor de los trabajadores migrantes, véase CHIROUX, R.: «Les travailleurs étrangers et le développement des relations internationales» en **Les travailleurs étrangers et le droit international**, Op. cit., pp. 34-37; LEBEN, Ch.: «Le droit international et les migrations de travailleurs», *ibidem*, pp. 52-56 y 75-76, y ROSSILLON, C.: «Droit social international à vocation universelle», **Juris-Classeur de droit international**, fasc. 574-A (1977), espec., p. 14. El Convenio núm. 97, en OIT, **Conventions et recommandations 1919-1966**, Ginebra, 1966, pp. 842 y ss. entró en vigor en 1952, habiendo recibido un reducido número de ratificaciones, cercano a la treintena, en vísperas de la entrada en vigor del posterior Convenio núm. 143; sobre la elaboración y alcance de este último. Conferencia Internacional del trabajo. 60.ª reunión, 1975. Informe V(1) y (2). **Trabajadores migrantes**, Ginebra, 1974 y 1975; Conferencia internacional del trabajo. 66.ª reunión, 1980. Informe III (parte 4B). **Estudio general de las memorias relativas a los convenios núms. 97 y 143, y a las recomendaciones núms. 86 y 151, sobre los trabajadores migrantes**, Ginebra, 1980. La igualdad de trato señalada en tales convenios ha sido amortiguada en la práctica al haber sido interpretada en algunos Estados como en Francia, en el sentido de no impedir «que la administración autorice discrecionalmente la conclusión de contratos de trabajo por los trabajadores migrantes por medio de una carta de trabajo». LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A.: Op. cit., p. 68, aunque en materia de accidentes de trabajo el Convenio núm. 19, sosteniendo la igualdad de trato ha sido considerado por el Tribunal de casación francés como de «aplicación automática» para los súbditos de las partes contratantes: VALTICOS, N. nota en RC, 1976, p. 63. España ratificó el Convenio núm. 97 el 21 de marzo de 1967, pero no el Convenio núm. 143, por presuntas reticencias de la administración respecto a la inmigración norteafricana.

Así, la **Carta social europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961**, y entrada en vigor en 1965 tras la ratificación de cinco Estados, garantiza esencialmente para los migrantes el goce sin discriminación del derecho al ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio de cualquier parte contratante (art. 18), y del derecho a la protección y a la asistencia (art. 19). En base al primero se establecen los compromisos a aplicar los reglamentos existentes en un espíritu liberal, a simplificar las formalidades en vigor, a flexibilizar las reglamentaciones sobre empleo, y en base al segundo los de mantener servicios de ayuda y de sanidad, garantizar la igualdad en remuneración y condiciones de empleo, vivienda e impuestos, a facilitar el reagrupamiento familiar, a garantizar la no expulsión y a permitir la transferencia de las ganancias y economías de los migrantes con la posibilidad de extender tal protección y asistencia a los trabajadores migrantes por cuenta propia. Según el anexo a la Carta «los términos familia del trabajador migrante son interpretados como comprendiendo al menos a la mujer del trabajador y a sus hijos menores de veintiún años a su cargo». Este artículo 19 forma parte del núcleo mínimo aceptable en caso de ratificación, como sucede también a los artículos 1, 5, 6, 12, 13 y 16 (relativos al derecho al trabajo, derecho sindical, derecho de negociación colectiva, derecho a la seguridad social, derecho a la asistencia social y médica y derecho de la familia a una protección social jurídica y económica). No obstante, el reagrupamiento familiar no resulta incondicionado lo mismo que la transferencia de fondos eventualmente limitada por la correspondiente legislación local de cambios.

El **Código europeo de seguridad social** entrado en vigor en 1968, en la línea de armonización de los sistemas nacionales en la materia, eleva ostensiblemente el listón de mejora respecto al Convenio de la OIT, núm. 102, de 1952, y pretende que los Estados partes tengan sistemas de protección social de coste equivalente permitiendo la opción entre diferentes ramas. El **Convenio europeo de seguridad social de 14 de diciembre de 1972**, entrado en vigor en 1977, resulta aplicable a los trabajadores fronterizos, con la aplicación de la ley del lugar de ocupación como competente en tal materia, en la línea del Derecho comunitario derivado, además de la igualdad de trato, con la desaparición de discriminaciones por nacionalidad y el mantenimiento de los derechos adquiridos y el servicio de las prestaciones en el extranjero a través de fórmulas de coordinación.

Por último, el **Convenio europeo relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante de 24 de noviembre de 1977** ha excluido explícitamente en su artículo 1,2 a los trabajadores fronterizos junto a los temporeros, desplazados temporalmente, marinos, de profesiones liberales y los trasladados por perfeccionamiento. Establece un núcleo, al margen de toda reserva, constituido por las disposiciones sobre derecho de admisión, permiso de trabajo, permiso de estancia, reagrupamiento familiar, condiciones de trabajo, transferencia de economías, accidentes de trabajo, reempleo y recurso a las autoridades judiciales y administrativas, que resulta no obstante prudente al recortarse el margen de familia y condicionarse la autorización de la admisión caracterizándose el permiso de estancia como de apéndice al de trabajo, aun cuando se pueda cambiar de empleo en el transcurso del primer año. A pesar de la modestia del convenio, con un Comité de carácter consultivo

para mejorar las condiciones de aplicación, se han abierto perspectivas favorables para la oportunidad de un convenio sobre fronterizos (18).

2. Aspectos particulares aplicables a los trabajadores fronterizos: Referencia al Convenio de la Unión de Europa Occidental (UEO) de 17 de abril de 1950.

A escala reducida de Europa oeste puede extrañar constatar que el único acuerdo multilateral específico continúe siendo el **Convenio concerniente a los trabajadores fronterizos firmado en Bruselas el 17 de abril de 1950** por los cinco primeros Estados miembros de la Unión de Europa occidental y entrado sucesivamente en vigor en 1951 para el Reino Unido, Bélgica y Países Bajos, y en 1952 para Francia y Luxemburgo, adheriéndose finalmente al mismo la República federal de Alemania e Italia. La oportunidad de haberse utilizado tal marco multilateral, quizás se debiera al peso de las consideraciones de libre circulación entre los tres Estados de la futura unión económica Benelux, en una fase en que la Unión había sido establecida a través de un tratado de amplia colaboración entre los Estados partes (19).

El Convenio sobre los trabajadores fronterizos sirvió pronto de modelo para los sucesivos bilaterales concluidos en Europa oeste. Está centrado en el principio de la ley más favorable de modo que el nivel de asimilación o de igualdad de trato previsto en el tratado opera como un listón mínimo que puede ser elevado a través de disposiciones más favorables tendentes a actuar la libre circulación de trabajadores incluidos en convenios bilaterales o en acuerdos especiales (art. 9). Si la igualdad de trato, según el artículo 6, resulta garantizada especialmente en salarios y en condiciones de trabajo también se indica que, salvo acuerdos especiales, los

(18) En relación con los Instrumentos del Consejo de Europa, véase CATALANO, F.: «Les travailleurs migrants aujourd'hui. Reflexions, problèmes et solutions prioritaires», *Annuaire Europ.*, 1976, pp. 53-68, sobre la Carta social y el futuro convenio de 1977; GOLSONG, H.: «La convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant», en *Les travailleurs étrangers...*, *Op. cit.*, pp. 226-251; Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles. *La Charte sociale européenne. Dix années d'application*, Bruselas, 1978; RIBAS, J. J., JONCZY, M. J. y SÉCHÉ, J. C.: *Traité...*, *Op. cit.*, pp. 66-73 y 385-386, y LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A.: *Droit...*, *Op. cit.*, pp. 78-98. Resulta difícil aceptar que el artículo 26 del convenio de 1977 (por el que se «concede a los trabajadores migrantes un trato no menos favorable que a sus nacionales para las acciones procesales», teniendo «derecho, en las mismas condiciones que los nacionales, a la plena protección legal y judicial de su persona y de sus bienes, de sus derechos e intereses»..., pudiendo «recurrir a las autoridades judiciales y administrativas competentes según la legislación del Estado de acogida»...), no establezca más de una obligación de comportamiento sin el alcance de aplicación directa, con su correspondiente cobertura judicial, de las disposiciones del Convenio de Roma de 1950, y a pesar de que tal norma no admita reserva según el artículo 36 del mismo convenio; en otro sentido, WIEDERKEHR, M. O.: *Op. cit.*, pp. 261-262.

(19) Se trataba, en efecto, del Tratado de colaboración económica, social y cultural y de legítima defensa, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, que al giro de la guerra fría y con la adhesión de la República Federal de Alemania e Italia fue enmendado por el protocolo de París de 23 de octubre de 1954, denominándose la nueva organización Unión de Europa occidental; al respecto, ROBERTSON, A. H.: «The creation of Western European Union», *Annuaire Europ.*, 1956, pp. 125-138; FISHER, P.: «Dreißigjährige Bilanz der Westeuropäischen Union», *Europa Archiv*, 1959, pp. 47-63 e IMBERT, A.: *L'Union de l'Europe Occidentale*, París, 1968.

fronterizos deben ser asimilados a los trabajadores ocupados en el país de su domicilio en lo que respecta a la ayuda a los trabajadores sin empleo. Con carácter indicativo se establece una línea fronteriza de diez kilómetros, con el correspondiente derecho al paso de frontera y a la gratuidad de la carta de fronterizo (artículos 3 y 4). De acuerdo con el artículo 5, la reserva relativa a la situación del mercado laboral en la profesión y en la región tiene un carácter general, pero la renovación de la carta para la profesión indicada resulta obligada cuando el trabajador satisfaga las condiciones previstas en los convenios bilaterales o cuando pueda demostrar que ha desarrollado durante cinco años un trabajo ininterrumpido hasta la fecha de caducidad del documento sujeto a renovación.

Descendiendo a aspectos sectoriales, en materia de seguridad social el Convenio enuncia en su artículo 8 que los trabajadores fronterizos quedan sometidos en lo que respecta «al régimen de seguridad social a la reglamentación que se deriva de los acuerdos concluidos entre su país de domicilio y el país del lugar de trabajo». A este respecto, cabe recordar que en noviembre de 1949, los mismos Estados habían concluido en el marco de la Unión un **Convenio de seguridad social** por el que se afirmaban dos principios, que han tenido un amplio relieve posterior, el de la totalización de los períodos de cotización y el del reparto «prorata temporis» o de prorratación que, como se verá posteriormente, han sido recogidos en el mismo ordenamiento comunitario derivado; por tal convenio de 1949 se facilitaba la aplicación extensiva de las disposiciones más favorables a través de una especie de vía de cláusula de nación más favorecida.

Volviendo al convenio de 1950, cabe indicar que en materia fiscal y de transferencia de fondos se ofrece también regulación, utilizándose para el pago la moneda del país que es correspondiente al lugar de trabajo (art. 7). Para la solución de controversias no se sigue el procedimiento general de carácter judicial para la interpretación de tratados, sino que por razones de rapidez se establece tras las negociaciones directas la sumisión a una instancia arbitral «ad hoc», cuya decisión será obligatoria y sin posterior recurso (art. 11). El Convenio, concluido sin límite de duración, aunque se prevé la denuncia a los seis meses de su notificación de acuerdo con el artículo 12, ha ejercido una gran influencia sobre los acuerdos bilaterales en que se adoptaban medidas de coordinación a los que se ha hecho referencia con anterioridad; se nota la ausencia de disposiciones concretadas y de detalle como asimismo de mecanismos adecuados de puesta en práctica y de control, resultando difícil que se pueda aceptar la posibilidad de acceso directo a los tribunales internos en base a las disposiciones del tratado (20).

(20) El convenio en ONU. *Rec. Traités*, vol. 131, pp. 101 y ss., y los protocolos de adhesión de la República Federal de Alemania y de Italia, *ibidem*, vol. 385, pp. 367 y ss. Al respecto, WIEDERKEHR, M. O.: *Op cit.*, pp. 260-261 y 270; TROCLET, J. E. y GUIZZI, V.: *Elementi di diritto sociale europeo*, Milán, 1975, p. 156, indicando que «este convenio tiene el gran mérito, como todos los que han sido concluidos en el seno del Pacto de Bruselas, de estimular al máximo la unificación de los convenios bilaterales». Siguiendo tal modelo, cabe señalar el Acuerdo Italo-francés de 27 de marzo de 1958, con posterior acuerdo administrativo de 21 de abril de 1961, ya citado en nota (11).

IV. EL REGIMEN DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

En esta parte, se aborda el régimen de los trabajadores fronterizos en el marco integrado de las Comunidades europeas, expresado tanto en los aspectos generales como en los aspectos particulares a través de su derecho derivado. Aquí la reglamentación de los fronterizos aparece como apéndice de la reglamentación general de los migrantes, en cuanto derivada de las exigencias de libre circulación. No se debe olvidar, sin embargo, que mientras los migrantes típicos como consecuencia de su desplazamiento cortan con el Estado de origen sometiéndose al Estado del trabajo, aunque tienen necesidad de normas complementarias de extranjería para hacer su suerte equiparable o asimilable a la del autóctono, en el caso de los trabajadores fronterizos la subsistencia del domicilio en el Estado de origen y el carácter no permanente ni estable del desplazamiento los convierte en susceptibles de solapamientos o de aplicaciones acumuladas por parte de las dos legislaciones en presencia y poco necesitados aparentemente de normas de extranjería de complemento.

Ahora bien, en el marco comunitario las exigencias de la libre circulación de personas y de no discriminación para los eurotrabajadores tiene como consecuencia que la suerte de cualquier categoría particular laboral, como es el caso de los fronterizos, resulta ampliamente mejorada. También con motivo de la política regional de las Comunidades han adquirido relieve las regiones fronterizas o euro-regiones, afectándose necesariamente a tales trabajadores en las nuevas condiciones de colaboración entre regiones.

El tratamiento de los fronterizos será deslindado una vez más entre los aspectos generales y los específicos o particulares del ordenamiento comunitario que como un todo evolutivo y en continua transformación ha ido mejorando la suerte de los trabajadores asalariados contemplados en los artículos 48 a 51 TCEE y, sobre todo, de los independientes al amparo de la libertad de establecimiento de los artículos 52 a 58.

1. Aspectos generales aplicables a los trabajadores fronterizos.

Como tales aspectos generales se incluyen los correspondientes a la libertad de circulación, a la contratación individual o colectiva, a la seguridad social y a la política social, mientras que en relación con los aspectos particulares se hará referencia a las soluciones específicas apuntadas en favor de los fronterizos, principalmente en el ámbito de la seguridad social.

A) En materia de libre circulación.

En este plano el derecho comunitario derivado ha evolucionado desde una primera etapa en que se concedía prioridad al correspondiente mercado nacional del empleo, de modo que la ocupación del empleo asalariado por un súbdito comunitario estaba condicionada a la falta de demanda por parte de los trabajadores

de ese Estado, y se exigía la carta de trabajo (todo ello a través del **Reglamento número 15 y de la Directiva de 16 de agosto de 1961**), a una segunda etapa en que se ha establecido la igualdad de trato en las condiciones de trabajo y en las ventajas sociales y la prioridad del mercado europeo del empleo (todo ello a través del **Reglamento núm. 38/ 1964** y de la **Directiva núm. 68-240 de 25 de marzo de 1964** y de los definitivos **Reglamento 1612/1968** y **Directiva 360/1968, de 15 de octubre de 1968**). En las nuevas condiciones, resultaba conectada la libre circulación de los trabajadores en el interior, con las correspondientes medidas de colaboración y de compensación en materia de empleo y de coordinación entre las administraciones nacionales, a la realización de la unión aduanera. No se exige el permiso o carta de trabajo para los súbditos comunitarios y se sustituye el término de «trabajador migrante» por el más adecuado de «trabajador de un Estado miembro que se desplaza al territorio de otro Estado miembro de la Comunidad para buscar trabajo o para ocupar un empleo». El derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad laboral resulta extendido a los miembros de la familia, ampliamente entendida, que cohabiten con tal trabajador. El caso es que mientras que las condiciones de la concesión de la autorización de residencia en un determinado municipio dependen con cierta discrecionalidad de las correspondientes autoridades nacionales, el derecho de estancia depende del ordenamiento comunitario que los extiende a todo súbdito que desee ejercer o haya ejercido una actividad asalariada o independiente en un Estado diferente del de su nacionalidad, habiéndose proyectado a través de una **propuesta de Directiva de 31 de julio de 1979** de la Comisión el reconocimiento de tal derecho de estancia a todos los súbditos comunitarios sin necesidad de que hubieran ejercido una actividad laboral (21). Evidentemente, este régimen general de libre circulación favorece a los trabajadores fronterizos en cuanto más adecuados y mejor localizados para las correspondientes compensaciones en ofertas y demandas de empleo y para la actuación de la igualdad y de la no discriminación

(21) El Reglamento 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad en **JOCE**, L 257 de 19 de octubre de 1968, pp. 2 y ss.; el Reglamento 1251/70 de la Comisión de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado un empleo en **JOCE**, L 142 de 30 de junio de 1970, pp. 24 y ss.; la Directiva del Consejo 68/360 de 15 de octubre de 1968, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de su familia en el interior de la Comunidad en **JOCE**, L 257 de 19 de octubre de 1968, pp. 13 y ss., y la Directiva del Consejo 75/34 de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los súbditos de un Estado miembro de permanecer en el territorio de otro Estado miembro, después de haber ejercido una actividad no asalariada en **JOCE**, L 14 de 20 de enero de 1975, pp. 10 y ss. La propuesta de Directiva del Consejo, relativa al derecho de estancia de los súbditos de los Estados miembros en el territorio de otro Estado miembro en **JOCE**, C 207 de 17 de agosto de 1979, pp. 14 y ss., y la propuesta modificada en **JOCE**, C 188 de 25 de julio de 1980, pp. 7 y ss. Sobre la libertad de circulación de los trabajadores, véase: LOUIS, J. V.: «Libre circulation des travailleurs» en MEGRET, J. y otros: **Le droit de la Communauté Economique européenne**, vol. 3, Bruselas, 1971, pp. 1-49; MUCH, W. y SECHE, J. C.: «Les droits de l'étranger dans les Communautés Européennes», **CahDE**, 1975, pp. 251-279; SÉCHÉ, J. C.: «Free movement of workers under community law», **CMLR**, 1977, pp. 385-409; RIBAS, J. J., JONCZY, M. J. y SECHE, J. C.: **Op. cit.**, pp. 159 y 258 y LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A.: **Op. cit.**, pp. 198-251.

en las condiciones laborales, sentando la base para evitar la incidencia de las fluctuaciones en los tipos de cambio y de cualquier discriminación disfrazada.

B) En materia de contratación laboral colectiva e individual.

En cuanto a los problemas de la competencia judicial y de la competencia legislativa en la contratación laboral el ordenamiento comunitario ha derivado en dos direcciones particularizadas. Una, la del **Convenio relativo a la competencia judicial y la ejecución de las decisiones en materia civil y comercial firmado en Bruselas el 27 de septiembre de 1968** y entrado en vigor el 1 de febrero de 1973, el cual descartando el juego de los privilegios de jurisdicción (art. 3) establece reglas de competencia uniformes para los litigios intracomunitarios básicamente la del domicilio del demandado (art. 2), aunque se corrija tal regla en favor del foro del lugar de cumplimiento de la obligación (art. 5,1), con la posibilidad de la prórroga expresa de competencia en favor de otro foro (art. 17), todo ello concierne indirectamente al contrato del fronterizo. Otra, la del **Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales firmado en Roma el 19 de junio de 1980** (núm. 80/934) de relaciones laborales individuales, por cuyo artículo 5 se da prioridad a la elección de ley aplicable y en su defecto a las leyes presentando los vínculos más estrechos, de la realización habitual del trabajo o de la correspondiente al establecimiento que haya empleado al trabajador (22). El caso es que en el **Programa de acción de la Comisión de 1974** se afirmaba en la línea de la propuesta de Reglamento de la Comisión de marzo de 1972 la necesidad de «proteger al trabajador migrante mediante una reglamentación comunitaria que estableciera el principio de que el derecho aplicable en materia de conflicto de leyes en lo que respecta a las relaciones laborales es el del país en cuyo territorio el migrante realiza su trabajo», presumiéndose mediante tal pauta territorial la asimilación favorable con el trabajador local (23).

El trabajador fronterizo, tanto especializado como mano de obra, tiene un reducido margen de elección, resultándole difícil eludir la ley local. Se le presentan problemas más agudos en los restantes ámbitos derivados de la circulación intracomunitaria.

(22) Sobre tales convenios, aunque el segundo entonces en estadio de anteproyecto, «Comunidad Económica Europea y Derecho internacional privado» en *RIE*, 1975, pp. 1067-1118 y «El anteproyecto de convenio de la CEE sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales. Análisis del nuevo texto de marzo de 1978», en *RIE*, 1979, pp. 79-98. También RODIÈRE, P.: «Le projet européen de règlement uniforme des conflits de lois en matière de relations de travail», *RTDE*, 1973, pp. 1-28, proyecto de corte territorialista y afectando tanto a las relaciones contractuales individuales como colectivas congelado en favor del artículo 5 del actual convenio de Roma de 19 de junio de 1980; GAUDEMONT-TALLON, H.: «Le nouveau droit international privé des contrats (Commentaire de la Convention CEE, núm. 80/934 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980)», *RDE (RTDE)*, 1981, pp. 215-285.

(23) El Programa de acción en favor de los trabajadores migrantes y de sus familias (presentado por la Comisión al Consejo el 18 de diciembre de 1974) y la Resolución del Consejo de 9 de febrero de 1976 concerniente al mismo en *Bull. CE, Suppl. 3/76*, donde se señala en p. 17, en favor de la aplicación de la ley local o de la actividad laboral del migrante que «actualmente en la práctica, el empresario puede someter al trabajador migrante a la aplicación de un derecho que podría resultarle menos favorable que el derecho en vigor en el país donde ejerce su actividad».

C) En materia de seguridad social.

Dada la extensión del ordenamiento comunitario en este plano se hará referencia exclusivamente a la parte del mismo afectando a los fronterizos. Así, en principio, cabe señalar que el **Reglamento número 3 de 25 de octubre de 1958**, establecido en base a los artículos 48 y 51 TCEE y por el que se aceptaba con ciertas modificaciones el texto del **Convenio europeo de seguridad social de 9 de diciembre de 1957** en base al artículo 69,4 TCECA, no resultaba aplicable a los trabajadores fronterizos a pesar de que introducía los principios de la igualdad de trato entre migrantes y nacionales,, la totalización de los periodos de cotización o de empleo y la transferencia de prestaciones. Los fronterizos, del mismo modo que los temporeros, permanecían a la expectativa de su regulación por convenios bilaterales para evitar la incertidumbre de estar entre dos cajas y poder beneficiarse de un régimen adecuado de seguridad social. En tales circunstancias fue elaborado el **Reglamento núm. 36/63** que adoptaba una definición amplia del fronterizo, que ha permanecido hasta el actual Reglamento, eludiéndose cualquier referencia a la zona fronteriza de referencia y estableciéndose las bases de asimilación de los fronterizos en cuanto al beneficio de prestaciones. Los dos textos aplicables en la actualidad son los **Reglamentos núm. 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971**, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados y a su familia que se desplazan por el interior de la Comunidad, y **núm. 574/72, de 21 de marzo de 1972**, de aplicación del anterior, adaptados ambos en base al artículo 51 TCEE (24).

Ya de un modo neto el trabajador fronterizo ha resultado integrado en el dispositivo de coordinación puesto en práctica para el conjunto de los trabajadores asalariados. Su definición, según el artículo 1 b del Reglamento 1408, está centrada en la diferencia entre lugar de trabajo y lugar de residencia y en el regreso diario o semanal: «el término de trabajador fronterizo designa a todo trabajador que está ocupado en el territorio de un Estado miembro y reside en el territorio de otro Estado al que regresa en principio cada día o al menos una vez por semana». A renglón seguido se da prueba de fantasía jurídica, haciéndose un paréntesis de extraterritorialidad, al indicarse que «el trabajador fronterizo que es enviado por la empresa de la que depende normalmente al territorio del mismo Estado miembro o al de otro Estado miembro conserva la calidad de trabajador fronterizo durante un período que no excederá de cuatro meses incluso si en el transcurso de tal desplazamiento no puede regresar cada día o, al menos, una vez por semana al lugar de su residencia». Esta calificación amplia favorable al fronterizo puede aumentar por el margen de riesgo el montante de futuras cargas para la caja de seguridad del Estado de origen y en ocasiones puede resultar

(24) El Reglamento 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados y a su familia que se desplazan por el interior de la Comunidad en **JOCE**, L 149 de 5 de julio de 1971, pp. 2 y ss., y su Reglamento de aplicación de 21 de marzo de 1973 en **JOCE**, L 86/73; el Reglamento 1517/79 del Consejo de 16 de julio de 1979, modificando los Reglamentos núms. 1408/71 y 574/72, concerniente a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados y a su familia que se desplazan por el interior de la Comunidad en **JOCE**, L 185 de 21 de julio de 1979, pp. 1 y ss.

difícil diferenciarlos de los trabajadores enviados o destacados, esto es, «ocupados temporalmente por cuenta de su empresario en el territorio de un Estado miembro diferente al de aquél donde se encuentra la empresa de la que dependen normalmente» (art. 14,1 a) i); también pueden surgir problemas en relación con los trabajadores de empresas atravesadas por la frontera común a dos Estados miembros y que, según el artículo 14,1 d) del mencionado Reglamento, resultan sometidos a la legislación del Estado donde tal empresa tiene su sede. En principio el trabajador fronterizo resulta afectado en cuanto a la legislación aplicable por la del Estado de actividad o de ocupación (art. 13,2 a), a salvo de la eventual excepción hecha por parte de las autoridades competentes de los Estados limítrofes (al amparo del art. 17), siendo de aplicación la regla de la totalización de los periodos de cotización a efectos del derecho a las prestaciones de enfermedad o maternidad (art. 18) al tenerse en cuenta «en la medida necesaria los periodos cumplidos bajo la legislación de cualquier otro Estado miembro como si se tratase de periodos cumplidos bajo la legislación que aplica».

De un modo pormenorizado y haciendo un recorrido por las diversas ramas de la seguridad social incluidas en la reglamentación comunitaria de coordinación, cabe advertir en **enfermedad y maternidad** que de acuerdo con el artículo 19 los medicamentos y análisis sólo pueden ser entregados y efectuados en el territorio y de acuerdo con la legislación del Estado de la prescripción, salvo disposiciones más favorables procedentes bien de la legislación nacional, bien de acuerdos concluidos entre los Estados o instituciones interesadas como ocurre en el caso de los fronterizos de la República de Irlanda y del Reino Unido, o en lenguaje más descolonizador de las dos Irlandas, que tienen la posibilidad de hacerse entregar los medicamentos en el territorio de cualquiera de los Estados de acuerdo con el **Reglamento núm. 878/73**. Según el artículo 20, los trabajadores fronterizos pueden igualmente obtener el beneficio de las prestaciones en el país competente según la legislación de este Estado y como si residieran en él, sucediendo lo mismo con los miembros de sus familias, pero todo ello condicionado «a un acuerdo entre los Estados interesados o entre las autoridades competentes de estos Estados o, en su defecto, a la autorización previa de la institución competente». Sobre las prestaciones en especie, en enfermedad-maternidad, para los antiguos trabajadores fronterizos hay una disposición particular en el artículo 32, por el que la carga de las prestaciones resulta repartida a mitad entre la institución del lugar de residencia del titular y la institución de la última afiliación, siempre que el interesado haya tenido la consideración de trabajador fronterizo durante los tres meses anteriores a la fecha en la que la pensión o la renta hubiera sido solicitada o la fecha de su fallecimiento. En **invalidéz** el fronterizo resulta sometido a las disposiciones generales centradas en la totalización de los periodos de cotización lo mismo que en pensiones de **vejez** y de **fallecimiento**; no obstante respecto a este capítulo (arts. 44 a 51) se constatan diferencias entre los Estados en cuanto a la fecha del retiro anticipado y los años de cotización, siendo de aplicación las disposiciones sobre totalización y prorratización si el fronterizo ha efectuado periodos de trabajo en varios Estados; si en cada país hay suficientes periodos de cotización para dar derecho a una pensión nacional recibirá las dos correspondientes, pero si

los períodos no bastasen entonces los organismos competentes totalizarían los períodos de trabajo y después prorratearían de acuerdo con la duración efectuada en cada país. En **accidentes de trabajo** los artículos 52 y 53 conceden al fronterizo el derecho a obtener las prestaciones bien en el Estado de residencia, bien en el de la actividad laboral, teniéndose en cuenta tanto el accidente ocurrido en la empresa como el accidente ocurrido en el trayecto, como resulta explícitamente del artículo 56 y que cubre así una importante parcela de la actividad del fronterizo. Finalmente, en materia de **paro** la situación de los fronterizos resulta amparada por los artículos 67 y siguientes, sobre la totalización de los períodos de seguro o de empleo y cálculo de las prestaciones, beneficiándose en principio de las correspondientes prestaciones en su país de residencia. El artículo 71 desdobra el régimen según se trate de fronterizo en situación de paro parcial o accidental y en situación de paro completo; en el primer caso se beneficia de las prestaciones según las disposiciones de la legislación del Estado competente como si residiera en su territorio, no pudiendo pretender las prestaciones en virtud de la legislación del Estado de residencia en tanto que tenga derecho a las del Estado competente o de su actividad, en un contexto de necesaria comunicación entre autoridades; en el segundo caso se beneficia del subsidio de paro de acuerdo con las disposiciones de la legislación del país de residencia, como si hubiera estado sometido a tal ordenamiento en el curso de su último empleo, asegurándose el servicio de prestaciones por la institución del lugar de residencia que asume su carga, considerada así como la institución competente (25).

Así, a nivel comunitario la cobertura social corre a cargo del Estado de empleo mientras la asistencia social es a cuenta del Estado del domicilio, con la peculiaridad de que el trabajador fronterizo, y en ciertos casos los miembros de su familia, tienen derecho también a las prestaciones en especie del Estado del empleo y que en el supuesto de paro completo, una vez que ha cortado con el Estado de empleo, recibe las correspondientes prestaciones del Estado de residencia y exclusivamente a su cargo.

D) En materia de política social.

Dentro de los artículos 117 a 128 TCEE, cabe observar que las disposiciones sobre política social se caracterizan por su abstracción en la línea de la primitiva confianza desorbitada por la dinámica de la economía de mercado, amortiguada por la eventual intervención del Fondo social europeo a los efectos del «reempleo productivo por la reeducación profesional y las indemnizaciones de reinstalación» y de la concesión de «ayudas en favor de los trabajadores cuyo empleo ha sido

(25) Para este desglose normativo, véase BONNET, R.: *Répertoire pratique de la sécurité sociale des travailleurs salariés et de leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté*, Commission des Communautés Européennes, Bruselas, 1973 y sucesivas puestas al día. También, TANTAROUDAS, Ch.: *La protection juridique des travailleurs migrants de la CEE en matière de sécurité sociale et la jurisprudence de la Cour des Communautés*, París, 1976. Con menor alcance, RIBAS, J. J., JONCZY, M. J. y SÉCHÉ, J. C.: *Op. cit.*, pp. 284-396; GOVERS, A. W.: «The material and personal applications scope of EEC Regulation núm. 1408/71», *Leg. IEI*, 1979, pp. 65-93 y LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A.: *Op. cit.*, pp. 252-311.

reducido o suspendido temporalmente completa o parcialmente tras la conversión de la empresa a otras producciones para permitirles conservar el mismo nivel de remuneración a «la espera de ser reempleados plenamente»; esta intervención era actuada previa propuesta del Estado miembro, financiándose la mencionada reconversión a partes iguales por el Fondo y el Estado. Sin embargo, tras las reformas de 1971 y de 1977 el Fondo social ha ampliado los sectores de intervención respecto al paro resultante de la política comunitaria y las desigualdades estructurales y regionales, con el establecimiento de programas plurianuales y la creación de recursos propios abriéndose a partir de 1974 en favor de los trabajadores migrantes y de los jóvenes. Desde el ángulo de los fronterizos interesan destacar los nuevos tipos de ayudas previstas a partir del **Reglamento del Consejo de 18 de diciembre de 1978**, entrado en vigor en 1979 para intensificar la lucha contra el paro juvenil, con primas al empleo de tales trabajadores y que puede beneficiar aún de un modo indirecto a los primeros (26).

En estas condiciones se puede señalar cómo los fronterizos han ido constituyendo preocupación comunitaria en tanto que trabajadores migrantes de condición peculiar, abriéndose a ellos esencialmente el Reglamento 1408/71 y las más recientes medidas del Fondo social. No obstante, sus carencias en empleo, fluctuaciones monetarias e incluso seguridad social van siendo remediadas en dos planos particulares, uno de relativamente reciente creación como es el de la política regional reconociéndose la especialidad de las regiones transfronterizas, y otro, el de la misma seguridad social donde desde temprano se ha evidenciado la preocupación del TJCE por asimilar la condición de los fronterizos a la de los migrantes, interpretando en su favor el restrictivo Reglamento 3 y permitiendo incluso la acumulación de dos pensiones autónomas, sin exceder el montante más elevado de cualquiera de los Estados.

2. Aspectos particulares aplicables a los trabajadores fronterizos.

Dentro de las normas comunitarias, incidiendo en la suerte de los trabajadores fronterizos y reconociendo su peculiaridad, se hará referencia a las que contemplan tal categoría desde el punto de vista de las regiones implicadas y, después, desde el propiamente laboral.

A) Desde el ángulo regional: las eurorregiones.

En el plano de las eurorregiones o regiones fronterizas comunitarias, de fronteras interiores, los trabajadores fronterizos se han visto interesados con motivo de la cooperación transfronteriza apuntada en los últimos años; los problemas de los fronterizos resultan reconocidos como expresivos de los más generales de

(26) El Reglamento del Consejo de 18 de diciembre de 1978 en JOCE, L 361/78. Sobre el análisis de las disposiciones del TCEE al respecto, véase LOUIS, J. V.: «Politique sociale», vol. 7 de MÉGRET, J. y otros: **Le droit de la Communauté Economique Européenne**, Bruselas, 1973; con otro alcance, RIBAS, J. J., JONCZY, M. J. y SECHÉ, J. C.: *Op. cit.*, pp. 405-672, y LYON-CAEN, G. y LYON-CAEN, A.: *Op. cit.*, pp. 312-350, además de MC LAUGHLIN, D.: «European Community Social Policy», Virginia JIL, 1978, pp. 411-443.

las regiones fronterizas. El contexto económico y social de las regiones fronterizas ejerce una evidente influencia sobre el empleo y las condiciones de vida y de trabajo de tales personas.

En la política regional comunitaria, entendida como de coordinación de las ayudas nacionales de los Estados miembros con la eventual intervención financiera del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se advierten importantes cambios desde su iniciación en marzo de 1975. Cabe recordar que como órgano permanente, con un comité de gestión con representantes de los Estados miembros, el Fondo actúa como instrumento financiador del desarrollo «en función de la intensidad relativa de los desequilibrios afectando a las regiones... en particular los resultantes de un predominio agrícola, de reconversiones industriales y de un subempleo estructural», siendo «complementario» respecto a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo tipificados en programas de desarrollo regional, añadiéndose así a la correspondiente financiación estatal. A partir de 1977 los Programas han sido transmitidos regularmente a la Comisión, afectando a las setenta y cinco regiones en las que el Fondo ha sido requerido para intervenir, todo ello de acuerdo con el nuevo **Reglamento núm. 214/79, de 6 de febrero, modificando el anterior núm. 724/75, de 18 de marzo de 1975**; si desde el ángulo orgánico y normativo se advierte que las instituciones comunitarias han determinado un «Esquema de los programas de desarrollo regional» para una mejor coordinación, desde el ángulo financiero se señala a partir de 1979 que el Fondo tiene un presupuesto dividido en dos secciones: una, de acuerdo con las cuotas partes nacionales o recursos «de cuota», y otra, de «fuera de cuota» para financiar acciones específicas de interés comunitario y de las que se pueden beneficiar regiones excluidas de las ayudas nacionales. A la vista de los cinco informes emitidos hasta ahora sobre la actuación del FEDER, se constata entre otros aspectos la insuficiencia de medios, con la elección de los proyectos con mayor efecto multiplicador; a pesar del carácter complementario de su intervención, se destacaba en el tercer informe que «todos los Estados miembros han utilizado los fondos para proyectos industriales como reembolso parcial de la participación de los distintos Estados miembros en su financiación» y que en la práctica no se había producido coordinación alguna del FEDER con los otros instrumentos financieros comunitarios con relevancia sectorial (27).

(27) En relación con el establecimiento de esta política coordinada —por la que en principio la CEE se ha limitado a la coordinación de las políticas estatales respectivas—, véase «La política regional de la Comunidad Económica Europea», en *RIE*, 1976, pp. 29-59, y, sobre todo, MÉGRET, J.: «La politique régionale communautaire», vol. 2 de *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, Bruselas, 1976. Con anterioridad, hay que destacar VAN GINDERACHTER, J.: «La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions», *Rev. MC*, 1973, pp. 468-486; GAUDEMET, P. M. y otros: «Les aspects financiers de la régionalisation en Europe», *NED*, núms. 4088-4090 de 9 de mayo de 1974; MELCHIOR, M.: «Aspects juridiques de la politique régionale de la Communauté», en *Institut d'Études Juridiques Européennes, L'Europe et ses régions*, La Haya, 1975, pp. 23-126 y ROMUS, P.: *Economie régionale européenne*, Bruselas, 1975. El texto del Reglamento núm. 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975, sobre creación de un Fondo europeo de desarrollo regional y de la Decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975 sobre creación de un Comité de política regional en *Joce*, L 73 de 21 de marzo de 1975, pp. 1 y ss. y 47 y ss.; el Reglamento núm. 214/79 del Consejo de 6 de febrero de 1979 en *JOCE*, L 35 de 9 de febrero de 1979, pp. 1 y ss. y el Reglamento número 3325/80 del Consejo de 16 de diciembre de 1980 en *JOCE*, L 349 de 23 de diciembre de 1980, p. 10.

En lo que respecta propiamente a las eurorregiones, se puede afirmar en las nuevas condiciones de la política regional cómo en los últimos años tanto el Parlamento como la Comisión europeos insisten en la asociación de las regiones implicadas en tal política regional, con la intervención de sus representantes en la elaboración de tal política del mismo modo que ya intervienen en la realización de los proyectos de inversiones. Si como la propia Comisión ha advertido, en los términos del TCEE «los interlocutores de la Comisión son los Estados miembros», el caso es que los contactos con las autoridades locales y regionales han proliferado. Esta colaboración resulta aún más justificada en la medida en que en la decisión del Consejo de marzo de 1975 creando el Comité de política regional junto al FEDER se señalaba expresamente la posible asociación de los medios regionales interesados en la confección de tal política. De acuerdo con el artículo 5 del Reglamento del FEDER, la Comisión deberá tener en cuenta, entre otros aspectos particulares, «el carácter fronterizo de la inversión, es decir, cuando la inversión está localizada en una de las regiones contiguas a uno o varios Estados miembros». También en cuanto al mencionado esquema de los programas de desarrollo establecido por la Comisión, se recomendaba a los Estados miembros que incluyeran en el análisis de la situación económica y social de cada región los elementos específicos derivados de la situación geográfica particular de las regiones fronterizas. Cabe señalar igualmente, dentro de las acciones específicas regionales que tienen incidencia en la suerte de los trabajadores fronterizos en cuanto habitantes de las eurorregiones, la prevista, en 1978 para la región de Ems-Dollard, situada entre la República Federal de Alemania y los Países Bajos, y en 1980 en base a la sección de «fuera de cuota» para contribuir a la mejora de la situación económica y social de las zonas fronterizas de las dos Irlandas (28).

Si en lo que respecta así a la política regional se va abriendo margen de un modo progresivo el carácter específico de las regiones fronterizas, amortiguando las dificultades de los controles aduaneros y de la seguridad en el empleo, en el ámbito laboral y en concreto de la seguridad social se han ido estableciendo

(28) Con carácter general, VAN DER AUWERA, G.: «Les régions frontalières et l'intégration européenne», *Rev. MC*, 1975, pp. 65-78. En el estudio de ROMUS, P.: *Op. cit.*, p. 236, se alude a un antiguo proyecto para la zona del sur del Luxemburgo belga y el norte de la Lorena francesa recomendado por la Comisión en 1963 (en *JOCE* de 27 de junio de 1963), que no llegó a ser realizado. En 1978 fue elaborado entre Países Bajos y la República Federal de Alemania un programa transfronterizo para la región de Ems Dollard, según el plan del esquema común retenido por el Comité de política regional para tales programas de desarrollo (según datos de la Comisión en su respuesta a la pregunta escrita núm. 280/78). Sobre la propuesta de Reglamento para la acción comunitaria específica en las zonas fronterizas de Irlanda e Irlanda del Norte, PE Doc. séance 11 de febrero de 1980, *Doc. 1-715/79*, p. 26. Cabe hacer referencia en el marzo del Consejo de Europa al «Convenio-cuadro europeo sobre la cooperación transfronteriza de las comunidades o autoridades territoriales», *Série des Traités européens*, núm. 106, 1980, en cuyo modelo de acuerdo interestatal sobre la concertación regional transfronteriza se señala en su artículo 6 como una de las materias en la que se plantean problemas objeto de tales consultas transfronterizas los «originados por los trabajadores fronterizos (facilidades de transporte, de vivienda, seguridad social, cuestiones fiscales, problemas de empleo y de paro); en las actuales condiciones de cooperación entre los Estados del Consejo, tal convenio resulta desmedido en comparación con la prudencia advertida al respecto en el seno de la CEE.

medidas particulares para los fronterizos, contándose también con una práctica del TJCE bien generosa al respecto.

B) Desde el ángulo laboral: los eurotrabajadores. Referencia a la jurisprudencia comunitaria en materia de seguridad social de fronterizos.

Las mayores dificultades de los trabajadores fronterizos en el ámbito laboral, teniéndose en cuenta su carácter específico, han estado en relación con la seguridad social esencialmente hasta el Reglamento 1408/71, no extendido todavía a los trabajadores autónomos o independientes. Cabe señalar también las subsistentes en controles aduaneros, en el condicionamiento del derecho de estancia al requisito de la previa o actual actividad laboral, aunque les afecta en menor medida, al estar domiciliados en su Estado de origen, y en las fluctuaciones de rentas debidas a las variaciones en los tipos de cambios (29).

Una vez señalado el cuadro de la seguridad social a través de los **Reglamentos número 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971 y 574/72 de 21 de marzo de 1972**, cabe advertir que en la práctica del TJCE se constató pronto la tendencia a hacer beneficiar al trabajador fronterizo del ordenamiento comunitario forzando el anterior **Reglamento 3** en su favor. Así, en un supuesto de accidente de trabajador fronterizo residente en Países Bajos y con actividad laboral en Bélgica aca-

(29) Dentro de las respuestas de la Comisión a diversas preguntas escritas revelando tales preocupaciones, cabe destacar las correspondientes a la núm. 65/75 de 10 de abril de 1975 (JOCE, C 209 de 11 de septiembre de 1975, p. 3), sobre la aplicación del Reglamento núm. 1251/70 a los súbditos alemanes domiciliados en Bélgica; núm. 337/78 de 7 de junio de 1978 (JOCE, C 238 de 9 de octubre de 1978, pp. 38-39), en cuanto al trabajo de mercado negro, ilegal o clandestino en las regiones fronterizas por parte de holandeses en paro trabajando en la República Federal, donde se indica que «a nivel fronterizo la colaboración entre los servicios de mano de obra de los Estados miembros prevista en el marco de la libre circulación y de diversos acuerdos bilaterales es fomentada por la Comisión y debería facilitar una acción concertada»; la núm. 234/79 de 25 de junio (JOCE, C 246 de 1 de octubre de 1979, pp. 10-11), sobre controles en la frontera franco-luxemburguesa en oposición a las Directivas 68/360 y 73/148, sobre libre circulación y permitiendo un fácil y rápido tráfico fronterizo; la núm. 1457/79 (JOCE, C 56 de 6 de marzo de 1980, p. 11), sobre la situación de los fronterizos belgas trabajando en Francia que, al pretender las ventajas previstas en el artículo 56 TCECA, resultan discriminados so pretexto de haber encontrado un empleo en su Estado de residencia; la núm. 1155/79 (JOCE, C 66 de 17 de marzo de 1980, p. 48), sobre las dificultades en el paso de las fronteras germano-holandesa y germano-belga; la núm. 491/80, sobre la negativa a los súbditos alemanes federales de la autorización de residencia en Países Bajos (JOCE, C 269 de 16 de octubre de 1980); y la núm. 1683/80 (JOCE, C 78 de 6 de abril de 1981, pp. 16-17), sobre la lucha contra el trabajo ilegal en la región de Rhin-Meuse y el trabajo temporal que encuentra su origen en las existentes lagunas entre las legislaciones nacionales de trabajo». El caso es que la propuesta de Directiva en cuanto a la aproximación de legislaciones sobre «la lucha contra la migración ilegal y el empleo ilegal» (de 4 de noviembre de 1976, JOCE, C 277, con sucesivas modificaciones) es prevista respecto a la procedente de terceros Estados. En materia fiscal cabe señalar que la Comisión transmitió al Consejo el 21 de diciembre de 1979, una propuesta de Directiva concerniente a la armonización de las disposiciones relativas a la imposición de las rentas en relación con la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad (en JOCE, C 21 de 28 de enero de 1980, pág. 8), por cuyo texto se intentan regular problemas planteados por los fronterizos. Desde 1978 hay una propuesta al Consejo (en JOCE, C 14 de 18 de enero de 1978, p. 9) tendente a extender a los trabajadores no asalariados el Reglamento núm. 1408/71.

cido durante el trayecto, el TJCE señaló en su **sentencia de 5 de diciembre de 1967** (19/67 As. «Van der Vecht»), que la legislación del Estado de ocupación resultaba aplicable al trabajador «incluso para la parte del transporte efectuada en el territorio del Estado donde reside y donde está establecida la empresa»; el trayecto resultaba asimilado al lugar de trabajo en el marco del artículo 12 del mencionado Reglamento, no cabiendo así la aplicación acumulada de dos legislaciones y el pago por el empresario de una doble cotización. Años más tarde, en su **sentencia de 10 de diciembre de 1969** (34/69 As. «Vda. Duffy»), el TJCE aplicó la ley más favorable a la viuda de trabajador migrante, fronterizo belga en Francia; tal súbdita belga, que había trabajado en su país, tenía derecho a una pensión de vejez de tal procedencia y a otra de la caja francesa en tanto que viuda de fronterizo, acogiéndose a las disposiciones del **Acuerdo complementario entre Francia y Bélgica, relativo al régimen de la seguridad social de los trabajadores fronterizos y de minas de 17 de enero de 1948**; el TJCE recordó que los reglamentos comunitarios no habían establecido un régimen común de seguridad social de modo que el Reglamento 3 no podía ser aplicado para reducir una ventaja a la que tenían derecho en base a la aplicación paralela de las dos legislaciones nacionales una vez cubiertos los correspondientes periodos de cotización, marginándose la cláusula de reducción incluida en tal reglamento. Todavía en este marco reglamentario, en un supuesto de accidente en el curso de una misión temporal a una empresa alemana desde la francesa en Estrasburgo, de la que era asalariado, el TJCE en su **sentencia de 17 de diciembre de 1971** (35/70, As. «Manpower»), ofreció una interpretación amplia del artículo 13, a) de tal Reglamento, asimilando al asalariado destacado al extranjero con el asalariado puesto a disposición de empresa extranjera, en régimen así de trabajo temporal: «las disposiciones del artículo 13, a) del Reglamento núm. 3 del Consejo CEE, en materia de seguridad social de los trabajadores migrantes son aplicables al trabajador de una empresa ejerciendo su actividad en un Estado miembro y que, recibiendo su salario de esta empresa y dependiendo de ella particularmente en caso de falta y de despido, va por cuenta de esta empresa a efectuar un periodo de trabajo a otra empresa, en otro Estado miembro». Finalmente, ya concerniendo al actual Reglamento número 1408/79, As. «Fellinger»), tuvo que determinar la legislación aplicable para el cálculo de las prestaciones de paro completo de un trabajador fronterizo, ateniéndose a la del Estado del último empleo: «el artículo 68,1 del Reglamento número 1408/71, considerado a la luz del artículo 51 del tratado y de los objetivos que persigue, debe ser interpretado en el sentido de que en el caso de un trabajador fronterizo, en el sentido del artículo 1, b) de este reglamento, en situación de paro completo, la institución competente del Estado miembro de residencia cuya legislación nacional prevé que el cálculo de las prestaciones reposa en el montante del salario anterior, debe calcular estos subsidios teniendo en cuenta el salario recibido por el trabajador en el último empleo que ha ejercido en el Estado miembro donde estaba ocupado con anterioridad inmediata a su situación de paro» (30).

(30) La sentencia de 5 de diciembre de 1967, 19/67 en CJCE, *Rec. Jur.* 1967, p. 446; de 10 de diciembre de 1969, 34/69 *Rec. Jur.*, 1969, p. 597; la de 17 de diciembre de 1970 *Rec. Jur.*, 1970, p. 1251

Mediante este muestreo de la práctica judicial comunitaria sobre eurotrabajadores, se evidencia la pauta de una mayor asimilación y de búsqueda de la ley más favorable para los asalariados fronterizos, en la línea de la coordinación de legislaciones y de cajas aseguradoras, aunque todavía continúen excluidos del Reglamento 1408/71 los fronterizos autónomos.

V. CONCLUSIONES

Con este recorrido a través de las tres dimensiones acotadas para el análisis del régimen jurídico de los trabajadores fronterizos en Europa oeste —convencional bilateral, convencional multilateral y comunitario—, se han podido advertir rasgos comunes y diferenciados en su tratamiento, siguiendo dos coordenadas de carácter general y de carácter particular, una aplicable a los fronterizos en su condición de extranjeros o de migrantes y otra aplicable teniendo en cuenta su peculiaridad laboral.

1. En el plano o contexto bilateral se destaca la importancia de algunas fronteras externas de la CEE, en concreto de la suizo-francesa y de la suizo-italiana cubiertas por convenios sectoriales donde permanecen subsistentes los problemas de los subsidios de paro y de la eventual contingentación anual, pero donde están resueltos aspectos de la cooperación transfronteriza como el del resarcimiento de gastos en favor de las regiones de residencia de los fronterizos. En las fronteras internas, las cuestiones sobre doble imposición, tipos de cambio y compensaciones transfronterizas permanecen a la espera de soluciones bilaterales.

2. En el plano o contexto multilateral se destaca el convenio concluido en el marco de la UEO en 1950, que con disposiciones laxas y generales establecía soluciones para un amplio repertorio de problemas de los fronterizos, aunque reservando las soluciones concretas para los correspondientes convenios bilaterales de desarrollo. En el marco del Consejo de Europa, en el que, sin embargo, no se pueden ignorar aspectos generales aplicables a los fronterizos procedentes del Convenio de derechos humanos, de la Carta social europea o del Convenio de seguridad social, no existe un instrumento semejante al convenio anterior, como también sucede respecto al más amplio contexto de la OIT.

y la de 28 de febrero de 1980, 67/79 *Rec. Jur.*, 1980, p. 535. Sobre la tercera, en el asunto «Manpower», criticando la solución de la aplicación del Reglamento núm. 3 para el caso de trabajador reclutado por sociedad de trabajo temporal, prohibida en algunos Estados comunitarios y de difícil compatibilidad con el convenio núm. 96 de la OIT, LYON-CAEN, G.: «Les sociétés de travail temporaire en France et dans la Communauté économique européenne», *Rec. Dalloz Sirey*, 1971, *Chronique XIV*, pp. 93-98. Sobre el marco de tal jurisprudencia, CASSAN, H.: «Chronique de la jurisprudence sociale de la CJCE», *Rev. MC*, 1978, núm. 215, marzo, pp. 130-141, núm. 216, abril, pp. 192-209 y núm. 217, mayo, pp. 261-272; TANTAROUDAS, Ch.: *Op. cit.*, y LECOURT, R.: «L'Europe des Juges», Bruselas, 1976, pp. 173-197. Una vez escrito este artículo cabe señalar respecto a las relaciones hispano-francesas que el 13 de enero de 1982 ha sido firmado en París el Convenio bilateral sobre seguro de desempleo de trabajadores fronterizos; de acuerdo con el mismo, en caso de desempleo parcial pagará la prestación el país de empleo y en caso de desempleo o paro total el país de residencia, pero en todo caso existe una compensación económica entre los organismos competentes con la correspondiente retrocesión de cuotas.

3. Por último, en el plano comunitario los trabajadores han quedado mejorados en su nivel de tratamiento no sólo en cuanto eurotrabajadores sino también en cuanto residentes en las eurrregiones. En su condición de eurotrabajadores, han resultado beneficiados de los progresivos desarrollos en asimilación en las materias de libertad de circulación, de seguridad social y de política social, además de su contratación, sino que el ordenamiento comunitario haya cubierto las parcelas de la seguridad social de los autónomos, del trabajo clandestino, de las sociedades de trabajo temporal, de la seguridad en el empleo y del deterioro del poder de compra por los tipos de cambios, además de la fiscalidad. En su condición de residentes y trabajadores en eurrregiones, con los actuales inconvenientes en controles aduaneros y transportes, se advierten los beneficios que producirán los programas transfronterizos de desarrollo regional, sobre todo tras la reforma del Reglamento del FEDER en 1979. En estas condiciones, además de las reformas que exige el ordenamiento comunitario propiamente laboral, se evidencia la necesidad descentralizadora a través de la cooperación transfronteriza, evitándose que las relaciones entre fronteras internas sean interpretadas en términos de política extranjera.

Salamanca, 6 de diciembre de 1981 (Aniversario de la Constitución).

LE RÉGIME JURIDIQUE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS DANS LE CADRE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (RESUMÉ)

Le statut des travailleurs frontaliers en Europe occidentale a été l'objet d'une large gamme d'accords bilatéraux, où la réglementation de ce problème se confond avec celle du petit trafic frontalier. Cependant, un Accord multilatéral conclu au sein de l'UEO en 1950 a servi de cadre pour des accords spécifiques bilatéraux successifs sur les travailleurs frontaliers. Leur efficacité dépend en dernière instance de mesures de collaboration entre les administrations nationales correspondantes. A l'échelle de la CEE il est intéressant de souligner tant le trafic à travers les frontières intérieures que celui des frontières extérieures, plus précisément avec la Suisse. La législation communautaire applicable aux frontaliers y fait entrer un haut niveau d'intégration qui se traduit par la liberté de circulation, l'engagement individuel, la sécurité et la politique sociales. Les carences de cette législation sur les frontaliers portent sur les taux de changes et la fiscalité. On ne doit pas écarter d'autres aspects où l'on voit avec évidence des difficultés de contrôle comme le travail clandestin et l'action de sociétés de travail temporaire dans des zones frontalières, engageant ces travailleurs. Si, en tant que travailleurs européens, les frontaliers écartent peu à peu les obstacles et les entraves à leur assimilation avec les citoyens de l'Etat où ils exercent leur activité professionnelle, en tant que résidents dans les régions d'Europe ou les régions frontalières, ils bénéficient indirectement d'autres mesures additionnelles qui améliorent leur sort et qui ouvrent de grandes perspectives de collaboration à travers les frontières.

THE LAW OF FRONTIER WORKERS IN THE EUROPEAN COMMUNITIES (ABSTRACT)

Basically, the treatment of frontier workers in Western Europe has been regulated by means of a broad range of bilateral agreements also covering small-scale frontier traffic. However, a multilateral Agreement concluded at the WEU in 1950 has served as a framework for successive bilateral agreements of a specific nature regarding border workers. The effectiveness of their provisions has depended ultimately on the degree of co-operation between the national administrations concerned. As regards the EEC, it is important to emphasize movement across both internal and external frontiers, with particular reference to Switzerland in the later case. The Community regulations concerning border workers involve a high degree of integration in the form of freedom of movement, individual hiring, social security and social policy. The gaps in these regulations affect exchange rates and taxation, but there are also other aspects which should not be neglected and which are difficult to control, such as clandestine employment and the activities of temporary labour agencies in border areas which hire workers of this kind. As Euro-workers, border workers are gradually overcoming the obstacles and hindrances which previously stood in the way of their assimilation with the nationals of the State in which they are employed, while as workers living in Euro-regions or border regions, they are benefiting indirectly from additional measures which improve their lot and open up major prospects of trans-frontier co-operation.

