



Diciembre 2023

El novedoso Acuerdo marco sobre teletrabajo transfronterizo habitual: problemas de ley aplicable de Seguridad Social

Francisco Manuel Extremera Méndez

Investigador del Aula Universitaria José Vida Soria.

Máster Universitario en Abogacía y Procura. Universidad de Jaén (España)

fem00011@red.ujaen.es

Extracto

El actual sistema de normas de conflicto de los reglamentos de coordinación ignora las situaciones de teletrabajo transfronterizo. Fruto de esta situación, se han desarrollado diferentes actuaciones, tales como el reciente Acuerdo marco sobre teletrabajo habitual transfronterizo, adoptado el pasado 1 de julio de 2023. A pesar del alto grado de estabilidad y seguridad jurídica que ofrece el Acuerdo marco, este también presenta algunas limitaciones, como la llamativa exclusión expresa, aunque no absoluta, del teletrabajo transfronterizo por cuenta propia. Aún con sus evidentes carencias, la adopción del Acuerdo marco parece estar más que justificada, pues resulta sumamente beneficiosa para los teletrabajadores que se incluyen dentro de su ámbito de aplicación para lo referente a la ley de Seguridad Social que les resulte aplicable.

Palabras clave: Reglamentos de coordinación; normas de conflicto; teletrabajo transfronterizo; Acuerdo marco; ley de Seguridad Social aplicable.

The recent Framework Agreement for regular cross-border telework: problems with applicable social security law

Francisco Manuel Extremera Méndez

*Investigador del Aula Universitaria José Vida Soria.
Máster Universitario en Abogacía y Procura. Universidad de Jaén (España)*
fem00011@red.ujaen.es

Abstract

The current system of conflict rules contained in the coordination regulations ignores cross-border telework situations. As a result of this context, a different kind of action has been developed, such as the recent Framework Agreement in relation to regular cross-border telework, which was adopted on 1st July 2023. Despite the high degree of stability and legal certainty offered by the Framework Agreement, it also has some limitations, such as the remarkable exclusion, which is not absolute, of autonomous cross-border telework. Despite its obvious limitations, the adoption of the Framework Agreement seems to be justified, as it provides a great benefit to teleworkers who are covered by the agreement in terms of the social security law applicable to them.

Palabras clave: Coordinating regulations; conflict rules; cross-border teleworking; framework agreement; applicable social security law.



Sumario

Introducción

1. Ley de Seguridad Social aplicable al teletrabajo transfronterizo: contexto normativo y problemático de la cuestión
 - 1.1. Sistema de normas de conflicto previsto en los reglamentos de coordinación
 - 1.2. Principal problema en clave de teletrabajo: ¿cuál es el lugar dónde se desarrolla la actividad laboral?
 - 1.3. Actuaciones de alcance europeo adoptadas tras la pandemia por la covid-19
2. Acuerdo marco relativo a los casos de teletrabajo transfronterizo habitual
 - 2.1. Base jurídica del acuerdo: el artículo 16 del Reglamento 883/2004
 - 2.2. Definición de teletrabajo transfronterizo ofrecida por el Acuerdo
 - 2.3. Ámbito de aplicación del acuerdo: teletrabajo transfronterizo habitual
 - 2.4. Legislación aplicable a los teletrabajadores transfronterizos habituales
 - 2.4.1. Evolución en la determinación de la Ley de Seguridad Social aplicable al teletrabajo transfronterizo desde la pandemia
 - 2.4.2. Objetivos de la regla introducida por el Acuerdo marco: la discriminación indirecta por razón de la nacionalidad
 - 2.4.3. Lugar donde se desarrolla el teletrabajo según el Acuerdo marco: efectos para el teletrabajo transfronterizo habitual
 - 2.5. Procedimiento: necesaria solicitud previa
3. Situación de los teletrabajadores transfronterizos por cuenta propia

Conclusión

Referencias bibliográficas

Introducción

Durante la pandemia por la covid-19, el teletrabajo experimentó un crecimiento exponencial debido a las medidas de contención, el confinamiento y el cierre de fronteras. Una vez finalizada esta crisis sanitaria, el avance en la digitalización y las nuevas tecnologías han propiciado que muchas personas hagan del teletrabajo una forma habitual de desarrollar su actividad profesional, convirtiéndose actualmente una realidad en auge. En el contexto globalizado en el que vivimos, el teletrabajo internacional adquiere una dimensión cada vez mayor. Gracias a las nuevas tecnologías, la localización geográfica del trabajador pasa a jugar un papel residual, pues este puede desarrollar su actividad laboral desde cualquier lugar, siempre que disponga de un dispositivo electrónico con conexión a internet.

Muchos Estados de nuestro entorno están aprovechando esta coyuntura para atraer teletrabajadores internacionales a través de la creación de visados especiales. Es el caso de Italia, cuyo objetivo es que teletrabajadores de terceros Estados «altamente cualificados» pasen a residir en su territorio. Portugal es otro de los Estados que ha tomado cartas en el asunto a través de la creación de una visa para que los «nómadas digitales»¹ residan en el país por un año, renovable posteriormente hasta cinco, aprovechando su buen clima y bajo nivel de vida. España ha creado recientemente un marco normativo adecuado para atraer este talento extranjero. De esta forma, se contempla la posibilidad de que los nacionales de terceros Estados que ejercen una actividad laboral a distancia para empresas extranjeras puedan obtener el visado o autorización de residencia por teletrabajo internacional en nuestro país.

Esta nueva realidad tiene un irremediable impacto en la ley de Seguridad Social que resulta de aplicación a estos trabajadores. A nivel de la Unión Europea (UE) contamos con los reglamentos de coordinación de los sistemas de Seguridad Social: el [Reglamento 883/2004](#)² y el [Reglamento 987/2009](#)³. Sin embargo, ninguno de ellos contempla normas específicas para el teletrabajo. Esta situación conduce irremediablemente a la dificultosa tarea de encaje o adaptación de las normas de coordinación previstas para el trabajo tradicional al teletrabajo⁴, lo cual ha convertido esta forma de empleo en un «verdadero rompecabezas»

¹ Los nómadas digitales son teletrabajadores que viajan continuamente sin asentarse en ningún lugar específico. Pueden ser definidos como «teletrabajadores por cuenta ajena o propia digitalizados» que llevan a cabo su actividad de forma itinerante siempre que puedan conectarse a la red. *Vid.* Carrascosa Bermejo (2023).

² Reglamento (CE) núm. 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOUE de 30 de abril de 2004).

³ Reglamento (CE) núm. 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) núm. 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOUE de 30 de octubre de 2009).

⁴ Se ha optado por una solución continuista en base al principio «donde la ley no hace distinciones, nosotros tampoco habremos de hacerlas». *Vid.* Strban *et al.* (2020, p. 44).

en cuanto a la determinación de la ley aplicable en materia de Seguridad Social⁵. Cabe, por tanto, preguntarnos si a este tipo de trabajadores se les debería aplicar la ley de Seguridad Social del Estado en el que desarrollan su actividad de forma remota o, por el contrario, deberían quedar asegurados en el Estado donde han sido contratados.

El recientemente adoptado [Acuerdo marco](#), de 1 de julio de 2023, trata de dar respuesta a esta cuestión, carente de regulación específica, para los supuestos de teletrabajo transfronterizo habitual. Dicho acuerdo, encargado de plasmar cómo deben aplicarse las normas de conflicto de los reglamentos de coordinación a este tipo de teletrabajo, constituye el objeto principal del presente estudio, a lo largo del cual se expondrán tanto sus aspectos más relevantes como sus carencias.

1. Ley de Seguridad Social aplicable al teletrabajo transfronterizo: contexto normativo y problemático de la cuestión

Con carácter previo al estudio del Acuerdo marco, resulta conveniente exponer el contexto en que se integra la legislación de Seguridad Social aplicable a los teletrabajadores transfronterizos dentro del territorio de la UE. A continuación, se procede a analizar cómo se articula el sistema de normas de conflicto en base al cual se determina el aseguramiento de este tipo de trabajadores; se expone cuáles son las distintas posiciones doctrinales acerca de la localización del teletrabajo y se finalizará con un primer examen de las actuaciones llevadas a cabo en la materia tras la crisis sanitaria por la covid-19.

1.1. Sistema de normas de conflicto previsto en los reglamentos de coordinación

Tal y como se ha indicado *ut supra*, la ley aplicable en materia de Seguridad Social al trabajo transnacional viene determinada dentro de la UE por el [Reglamento 883/2004](#), o reglamento de base, y el [Reglamento 987/2009](#), encargado de su desarrollo. Los artículos 11 a 16 del [Reglamento 883/2004](#) conforman un completo sistema de normas de conflicto, no carente de dificultades en su aplicación, dentro del cual no encontramos ninguna norma *ad hoc* para los supuestos de teletrabajo.

Este sistema de normas de conflicto se construye sobre el principio del Estado miembro de empleo⁶ o «*lex loci laboris*», recogido en el artículo 11.3 a) del [Reglamento 883/2004](#). Configurado como el principal punto de conexión con la legislación de Seguridad Social aplicable,

⁵ Vid. Jorens y Van Overmeiren (2009).

⁶ Vid. Verschueren (2022).

este principio establece que el trabajador quedará asegurado en el Estado miembro en que desarrolla su actividad laboral. Sin embargo, el propio reglamento prevé excepciones a esta regla general⁷ para aquellos supuestos en los que la aplicación del principio del Estado de empleo pueda suponer un impedimento a la libertad de circulación de trabajadores, como consecuencia del cambio en la ley de Seguridad Social aplicable.

La primera de las excepciones se recoge en el artículo 12 del [Reglamento 883/2004](#). Esta regla está prevista para aquellos supuestos en los que el trabajo desde otro Estado miembro distinto de aquel en el que tiene su sede el empresario es aleatorio y no forma parte del ritmo de trabajo habitual, siempre que este haya sido acordado formal o informalmente entre empresario y trabajador. En estos casos, el empleador emitirá un documento PDA1 a través del cual la persona desplazada «seguirá sujeta a la legislación del primer Estado miembro». Para ello, es necesario que se reúnan los requisitos necesarios, a saber: que el trabajador sea desplazado por el empresario a otro Estado miembro para realizar un trabajo por cuenta de ese empresario, que la duración previsible de dicho trabajo no exceda de 24 meses y que dicha persona no sea enviada en sustitución de otro empleado.

La segunda excepción a la regla «*lex loci laboris*» se contempla en el artículo 13 del [Reglamento 883/2004](#) para los trabajadores transfronterizos que desarrollan su actividad laboral no marginal⁸ y de forma habitual⁹ en dos o más Estados miembros, ya sea al mismo tiempo o secuencialmente. En virtud de dicho precepto, a estos trabajadores les será de aplicación la ley de Seguridad Social del Estado miembro donde realicen «una parte sustancial de su actividad». La cuestión radica entonces en la determinación de cuál es el Estado miembro en el que podemos entender que el trabajador transfronterizo desarrolla su actividad sustancial. Para responder a esta cuestión, el artículo 14.8 del [Reglamento 987/2009](#) indica que se optará por aquel en el que el trabajador obtenga un porcentaje igual o superior al 25 % de su desempeño laboral, resultante de una evaluación global basada en los criterios de tiempo de trabajo o remuneración. Para lo cual se ha de tener en cuenta «la situación prevista para los 12 meses civiles siguientes», de acuerdo con el artículo 14.10 del [Reglamento 987/2009](#).

⁷ Tales excepciones deben interpretarse de forma restrictiva. *Vid.* Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ([STJUE](#)) de 6 de septiembre de 2018, asunto C-527/16, punto 95.

⁸ A los efectos de aplicar la regla del artículo 13 del [Reglamento 883/2004](#), no se tiene en cuenta el desempeño residual de actividades en otro Estado miembro. El trabajo desarrollado en cada Estado miembro debe superar el 5 % del tiempo de trabajo o del salario, tal y como han especificado el artículo 14.5 del [Reglamento 987/2009](#) y la guía de la Comisión Administrativa, *Sobre legislación aplicable*, lo cual es fácil de identificar en el teletrabajo a través de las conexiones a la red. *Vid.* [Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social \(2013\)](#); [STJUE](#) de 13 de septiembre de 2017, asunto C-570/15.

⁹ El ejercicio de la actividad laboral de forma habitual en dos o más Estados miembros resulta esencial para determinar si resulta de aplicación la regla contenida en el artículo 13, o por el contrario la recogida en el artículo 12 para trabajadores desplazados. Así lo especifica el artículo 14.7 del [Reglamento 987/2009](#), en virtud del cual, a tales efectos «será decisiva la duración de la actividad en uno o más Estados miembros distintos, tanto si es de carácter permanente como de carácter específico o temporal».

De igual forma, el artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#) prevé la posibilidad de que en dos o más Estados miembros, las autoridades competentes de estos o los organismos designados por estas autoridades establezcan de común acuerdo excepciones a las normas de conflicto de los artículos 11 a 15, en interés de determinadas personas o categorías de personas, como pueden ser los propios teletrabajadores transnacionales.

Por último, para aquellos casos en los que no resulte de aplicación ninguna de las normas de conflicto previstas en los reglamentos de coordinación, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) entiende que el trabajador quedará sujeto a la ley del Estado miembro donde se sitúe su residencia habitual, también conocida como «*lex domicilii*», criterio recogido en el artículo 11.3 e) del [Reglamento 883/2004](#).

1.2. Principal problema en clave de teletrabajo: ¿cuál es el lugar dónde se desarrolla la actividad laboral?

Una correcta aplicación de las normas de conflicto recogidas en los reglamentos de coordinación requiere necesariamente de la determinación del lugar desde el cual se considera que el teletrabajador lleva a cabo su actividad. Ello se debe a que, en un sistema como el actual basado en la «*lex loci laboris*», en el que la ley aplicable queda determinada por el lugar en el que el sujeto efectivamente trabaja, la importancia de su concreción es evidente. Por esta razón, la doctrina ha tratado de dar respuesta a la problemática del lugar de trabajo pudiendo resumir sus posicionamientos en dos interpretaciones bien diferenciadas, a cuya exposición se procede a continuación.

Desde una postura clásica o conservadora respecto del concepto de lugar de trabajo referente al modelo de teletrabajo, parte de la doctrina entiende que resulta de aplicación la legislación de Seguridad Social del Estado miembro donde efectivamente el sujeto desarrolla su actividad laboral, es decir, del lugar desde el que se conecta al ecosistema virtual del empleador a través de internet. Los autores que defienden esta interpretación¹⁰ basan su posición en la definición otorgada por el TJUE en el [asunto Partena](#)¹¹. En esta sentencia, el TJUE entiende que la concreción del concepto «lugar de ejercicio» de una actividad corresponde al derecho de la UE, y no al derecho de los diferentes Estados miembros, ante el riesgo de que concurren definiciones contradictorias que ocasionen una doble cotización que penaliza «al trabajador que ha ejercido su derecho a la libre circulación consagrado por el Derecho de la Unión». Así, el TJUE establece que «el concepto de “lugar de ejercicio” de una actividad designa el lugar concreto en el que la persona de que se trata realiza los actos relacionados con esa actividad», interpretación esta que ha sido traducida

¹⁰ En defensa de esta postura *vid.* Gala Durán (2001) y Sierra Benítez (2011, p. 109).

¹¹ *Vid.* [STJUE de 27 de septiembre de 2012, asunto C-137/11](#).

por la doctrina como el emplazamiento físico del trabajador, a pesar de que este no fuese el tenor literal empleado¹².

Otro sector de la doctrina opta por una interpretación flexible del principio «*lex loci laboris*», en virtud del cual el teletrabajo se entiende realizado en el Estado miembro donde se sitúa el centro de actividad del empresario y no en el lugar físico desde el que el teletrabajador lleva a cabo la actividad laboral a distancia¹³. Son múltiples las formas a través de las cuales se puede dar cobertura a esta interpretación actualizada del modelo de teletrabajo. En los siguientes párrafos se procede a la exposición de aquellas que ostentan una mayor relevancia.

Algunos autores entienden que la aplicación de la ley del Estado miembro del empleador ha de tener como base una redefinición del lugar de trabajo específica para este modelo de teletrabajo, en virtud de la cual se entienda que la actividad laboral es realizada en un «lugar de trabajo ficticio», identificado con aquel donde tiene su sede el empresario¹⁴. De este modo, se logra la equiparación del teletrabajo con la «presencial virtual» del teletrabajador en el lugar del que proceden las instrucciones y al que se dirige la prestación realizada.

Desde una perspectiva cercana, otro sector de la doctrina considera de igual forma que el teletrabajador ha de quedar asegurado en el Estado miembro del empleador. Sin embargo, opta por basar su posición en la «teoría de los vínculos más estrechos», la cual procede de la interpretación flexible del principio del lugar de empleo realizada por la jurisprudencia del TJUE en materia de competencia judicial internacional, concretamente en el [asunto Kik](#)¹⁵. En virtud de este criterio, se considera que la relación laboral del teletrabajador con el empresario tiene poder *per se* para determinar la relación más cercana de este con el Estado miembro donde el empleador tiene su sede, entendido como la ubicación principal donde el teletrabajador realiza sus actividades profesionales¹⁶.

Tal y como se expondrá a lo largo del presente estudio, optar por una u otra interpretación acerca del lugar donde se desarrolla el teletrabajo conlleva importantes repercusiones para las distintas modalidades de teletrabajo. Es precisamente en este aspecto donde radica la importancia de la cuestión objeto de análisis en el presente epígrafe pues, en última

¹² Como consecuencia de dicha interpretación física, conceptos como «espacio de trabajo virtual» o «lugar de trabajo digital» siguen sin influir en nuestra interpretación jurídica del lugar donde tiene lugar el trabajo. *Vid.* Schoukens y Everaet (2023, p. 376).

¹³ Esta interpretación flexible del lugar de trabajo ha sido avalada previamente por el TJUE en supuestos en los que los trabajadores se han desplazado a terceros Estados, fuera del territorio de la UE. *Vid.* [Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de junio de 1994, asunto C-60/93](#).

¹⁴ En defensa de esta postura *vid.* Carrascosa Bermejo (2023, p. 87) y Verschueren (2022, p. 89).

¹⁵ *Vid.* [STJUE de 19 de marzo de 2015, asunto C-266/13](#).

¹⁶ Acerca de esta postura *vid.* Martín Pozuelo López (2022, p. 8) y Lhernould (2015, p. 459).

instancia, la determinación de a qué legislación de Seguridad Social va a quedar sujeto el trabajador, dependerá de la opción por la que optemos.

1.3. Actuaciones de alcance europeo adoptadas tras la pandemia por la covid-19

Justo al inicio de la crisis, el 30 de marzo de 2020, la Comisión Europea adopta las denominadas «[Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de trabajadores](#)»¹⁷, cuyo principal objetivo es la adopción de medidas específicas que permitan un enfoque coordinado de toda la UE sobre la libre circulación de trabajadores durante la situación de crisis sanitaria. En tales directrices, la Comisión refleja el posible cambio en el aseguramiento de aquellos trabajadores transfronterizos que se habían visto obligados a teletrabajar desde un Estado miembro distinto de aquel en el que habitualmente desarrollaban su actividad, debido a las medidas de contención adoptadas. Por esta razón, exhorta a los Estados miembros a alcanzar acuerdos en base al artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#), con el objeto de mantener inalterada la cobertura de Seguridad Social del trabajador mediante la suspensión de la normal aplicación de los reglamentos de coordinación (apdo. 8).

De acuerdo con la recomendación de la Comisión Europea, algunos Estados miembros llegaron a acuerdos tomando como base el artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#)¹⁸, a través de los cuales flexibilizaron las normas de conflicto sobre el régimen de Seguridad Social aplicable, en beneficio de estos trabajadores transnacionales obligados a trabajar telemáticamente a consecuencia de la pandemia por la covid-19¹⁹. Sin embargo, esta opción presentó importantes problemas, pues no todos los Estados miembros optaron por la vía del artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#), algunos adoptaron medidas de forma unilateral o incluso acuerdos cuya base jurídica no respondía a los artículos 8 y 16 del [Reglamento 883/2004](#). De igual forma, la existencia de multitud de acuerdos, ya fueran de dimensión bilateral o multilateral, podría dar lugar a una falta de uniformidad que hiciera perder el enfoque a escala del conjunto de la UE perseguido por la Comisión²⁰.

¹⁷ *Vid.* [Comunicación de la Comisión. Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de trabajadores](#) (DOUE de 30 de marzo de 2020), pp. 12-14.

¹⁸ Algunos Estados miembros reaccionaron con mayor celeridad y llegaron a acuerdos. Es el caso de Bélgica, cuyos acuerdos sirvieron como referente a la Comisión Administrativa en la elaboración de notas orientativas. *Vid.* European Labour Authority (ELA, 2021, p. 3).

¹⁹ Para una visión general de las medidas adoptadas por los diferentes Estados miembros *vid.* ELA (2021, pp. 15-56).

²⁰ *Vid.* Schoukens y Everaet (2023, p. 384).

Dadas estas circunstancias, los Estados miembros, a través de Comisión Administrativa²¹, han adoptado de forma consensuada aquellas medidas necesarias para evitar el cambio de ley aplicable a los trabajadores transfronterizos. Esta actuación ha sido desarrollada a través de diferentes notas orientativas no vinculantes²² encargadas de interpretar de forma flexible las normas de conflicto recogidas en los actuales reglamentos de coordinación, en aras de la estabilidad en el aseguramiento del trabajador, cuyo contenido es objeto de análisis en ulteriores epígrafes del presente estudio.

2. Acuerdo marco relativo a los casos de teletrabajo transfronterizo habitual

2.1. Base jurídica del acuerdo: el artículo 16 del Reglamento 883/2004

El [Acuerdo marco](#) tiene como base jurídica el artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#), el cual, tal y como se ha expuesto *ut supra*, permite a los Estados miembros, por iniciativa propia y de común acuerdo, apartarse de las normas de conflicto recogidas en el título II del [Reglamento 883/2004](#), en beneficio de «determinadas personas o categorías de personas», en este caso, los teletrabajadores transfronterizos habituales. Por tanto, esta disposición se configura como una auténtica «cláusula de escape»²³ en virtud de la cual los Estados miembros pueden acordar apartarse de las normas de conflicto previstas, cuando así lo consideren necesario.

En el contexto del teletrabajo transfronterizo, resulta sencillo entender la adopción de este Acuerdo marco multilateral sobre la base del artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#). El motivo radica en que, en aquellos casos en que las soluciones flexibilizadoras ofrecidas por la Comisión Administrativa no son suficientes para evitar *per se* el cambio de ley aplicable a los teletrabajadores transfronterizos, esta disposición se configura como la única vía posible para excepcionar la aplicación de las normas de conflicto vigentes²⁴. En estos supuestos,

²¹ La Comisión Administrativa está vinculada a la Comisión de las Comunidades Europeas. Está formada por un representante del Gobierno de cada Estado miembro, asistido por consejeros técnicos. Entre sus funciones se encuentra la de «resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas de las disposiciones del presente Reglamento, del Reglamento de aplicación, o de cualquier convenio o acuerdo celebrado dentro del marco de dichos Reglamentos». *Vid.* artículos 71 y 72 del [Reglamento 883/2004](#).

²² Las notas orientativas de la Comisión Administrativa carecen de carácter jurídico vinculante, lo que lleva a su consideración como normas de «*soft law*», existiendo un mero compromiso, que no la obligación, de cumplir con su contenido. *Vid.* Carrascosa Bermejo (2023, p. 63).

²³ *Vid.* Martín Pozuelo López (2022, p. 17).

²⁴ *Vid.* Carrascosa Bermejo (2023, p. 62).

los Estados miembros deben tomar la iniciativa y adoptar acuerdos en interés de los trabajadores a través de los cuales se refuerce la estabilidad del aseguramiento en el Estado del empleador, y por ende la seguridad jurídica en esta materia ausente de regulación específica.

2.2. Definición de teletrabajo transfronterizo ofrecida por el Acuerdo

En el ámbito de la coordinación de los sistemas de Seguridad Social, el [Reglamento 883/2004](#) define qué debemos entender por trabajador transfronterizo, considerando como tal a todo aquel que desarrolle una actividad, por cuenta ajena o propia, en un Estado miembro distinto a aquel donde reside, al que se requiere que «regrese normalmente a diario o al menos una vez por semana» (art. 1 f).

Por su parte, el [Acuerdo marco](#) en materia de teletrabajo incluye también en su artículo 1 lo que se ha de entender por teletrabajo transfronterizo:

El «teletrabajo transfronterizo» es una actividad que puede ejercerse desde cualquier lugar y que podría realizarse en los locales o el centro de trabajo del empresario y que:

- 1) se lleva a cabo en uno o varios Estados miembros distintos de aquel en el que estén situados los locales o el centro de actividad del empresario y
- 2) se basa en las tecnologías de la información para permanecer conectado con el entorno de trabajo del empresario o de la empresa, así como con las partes interesadas/clientes, a fin de cumplir las tareas del trabajador asignadas por el empresario o los clientes, en el caso de los autónomos.

Un análisis pormenorizado del contenido de esta definición permite observar en primer término que el acuerdo define el teletrabajo transfronterizo como aquella actividad que «puede ejercerse desde cualquier lugar». Esto conduce a plantearse si el concepto «transfronterizo» resulta ser el más adecuado para describir este tipo de teletrabajo. A mi juicio hubiese sido preferible optar por el concepto de «teletrabajo transnacional», pues la propia definición va más allá de los supuestos en los que se teletrabaja desde un Estado miembro transfronterizo, abarcando el teletrabajo realizado «en uno o varios Estados miembros distintos de aquel en el que estén situados los locales o el centro de actividad del empresario». Esto determina el primer elemento definitorio de esta modalidad de trabajo, el carácter internacional de la misma, puesto que el teletrabajo se desarrolla más allá de las fronteras del Estado miembro donde tiene su sede el empresario.

En segundo lugar, el teletrabajo transfronterizo se define como aquella actividad «que podría realizarse en los locales o el centro de trabajo del empresario». Ello dirige hacia el segundo elemento definitorio, la identidad de la actividad, pues se considera que el trabajo

realizado de forma telemática en otro Estado miembro, y aquel que se realizaría en caso de teletrabajo presencial en la sede del empleador, deben coincidir. En última instancia, cabe destacar el carácter interactivo o interconectado del teletrabajo definido por el Acuerdo marco, el cual «se basa en las tecnologías de la información para permanecer conectado con el entorno de trabajo del empresario o de la empresa». Gracias a esta interacción, a pesar de la ausencia física del trabajador, este se encuentra perfectamente interconectado telemáticamente con el ecosistema del empleador a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

2.3. Ámbito de aplicación del acuerdo: teletrabajo transfronterizo habitual

Tal y como establece el artículo 2 del [Acuerdo marco](#), este resulta de aplicación a «las personas a las que sería aplicable la legislación del Estado de residencia como consecuencia del teletrabajo transfronterizo habitual en aplicación del artículo 13 (1) (a) del Reglamento de base». Su aplicación se circunscribe pues a aquellos trabajadores que trabajan habitualmente en el Estado en el que está establecida la sede estatutaria de su empleador y teletrabajan en su Estado de residencia, constituyendo esta última modalidad el 25 % o más de su tiempo total de trabajo, y para las que el Estado miembro de residencia se convierte así en competente en virtud del artículo 13 del [Reglamento 883/2004](#). Veámoslo con el siguiente ejemplo: un trabajador con residencia habitual en Portugal es contratado por un empleador cuyo centro de actividad se encuentra en España. El trabajador desarrolla un 35 % de su actividad laboral teletrabajando desde casa, mientras que el 65 % lo lleva a cabo trabajando presencialmente en la sede del empleador. En este caso, dado que tanto Portugal como España son Estados miembros signatarios, el Acuerdo marco le resultaría de aplicación a este teletrabajador transfronterizo.

Asimismo, el acuerdo exige que el trabajador reúna una serie de requisitos. El primero se identifica con la necesidad de que la actividad sea ejercida habitualmente en el territorio de algunos de los Estados signatarios, excluyéndose aquellas actividades desarrolladas fuera de las fronteras de estos. El segundo de ellos se identifica con la imposibilidad de que el trabajador ejerza una actividad distinta del teletrabajo transfronterizo en el Estado de residencia, en cuyo caso tampoco resultará de aplicación el acuerdo. Por último, se exige que el trabajador no sea autónomo, lo cual supone obviar por completo el trabajo realizado por cuenta propia, a cuyo análisis dedicaremos un epígrafe específico al final del presente estudio.

Por tanto, el Acuerdo marco presenta un ámbito de aplicación sumamente limitado, dado que únicamente se refiere a los supuestos de teletrabajo híbrido realizado de forma habitual en el Estado miembro de residencia. De esta forma, deja fuera otros modelos de teletrabajo como el desarrollado de forma puntual por los trabajadores desplazados, el teletrabajo realizado exclusivamente desde el Estado miembro de residencia u otro distinto, o incluso el propio de los denominados «nómadas digitales», más allá del obviado teletrabajo

por cuenta propia, ya mencionado *ut supra*. Por tanto, cabe preguntarnos cuál es la legislación de Seguridad social que resulta de aplicación a estos teletrabajadores. Nos centraremos en los siguientes párrafos en analizar cómo es la situación en la que estos quedarían.

- **Teletrabajo puro desde el Estado miembro de residencia u otro distinto.**

En estos casos, la mayor parte de la doctrina y la Comisión Administrativa entienden que resulta de aplicación la «*lex loci laboris*» contenida en el artículo 11.3 a) del [Reglamento 883/2004](#)²⁵. La posición adoptada acerca del lugar donde se desarrolla el teletrabajo tiene aquí una gran trascendencia, pues determina la legislación de Seguridad Social que resulta de aplicación.

Así, de acuerdo con las interpretaciones ya comentadas *ut supra*, en caso de escoger la solución conservadora, se entendería que el trabajador debe quedar asegurado en el Estado miembro desde el cual desarrolla telemáticamente su actividad laboral, pues este es el lugar donde en la práctica desarrolla su actividad laboral, desde el cual teclea y se conecta a internet. Sin embargo, de optar por la solución flexibilizadora, le sería aplicable la legislación del Estado miembro donde tiene su sede el empleador, al igual que el resto de empleados que trabajan de forma presencial en los diferentes locales de la empresa.

- **Teletrabajo puntual o aleatorio.**

El trabajador que lleva a cabo un teletrabajo puntual o aleatorio, fuera del ritmo de trabajo habitual, tampoco se ve beneficiado por las disposiciones del Acuerdo marco, tal y como ya se ha indicado. A consecuencia de ello, le resultaría de aplicación la regla contenida en el artículo 12 del [Reglamento 883/2004](#) sobre trabajadores desplazados, de acuerdo con la interpretación otorgada por la Comisión Administrativa a través de sus notas orientativas. Para estos casos, la [vigente Nota orientativa 137/2023](#) confirma la aplicación del artículo 12 del [Reglamento 883/2004](#) a los supuestos de teletrabajo, de forma que les será de aplicación la legislación de Seguridad Social del Estado miembro en el que venía desarrollando su actividad laboral, siempre que se reúnan los requisitos necesarios para ello y el teletrabajo haya sido acordado entre el empresario y el trabajador²⁶.

²⁵ Así lo indica la propia Comisión Administrativa en la [Nota orientativa 137/23](#) dentro del contexto del teletrabajo temporal realizado desde otro Estado miembro. En este sentido, expresa:

El teletrabajo continuo a tiempo completo en un Estado miembro sin límite temporal quedaría excluido del artículo 12 si no tiene carácter *ad hoc* o temporal y se supone que es superior a los 24 meses. En su lugar, se aplica el apartado 3 del artículo 11 del Reglamento (CE) n.º 883/2004» (*vid. Nota orientativa de 21 de junio de 2023, CA 137/23*, pp. 4-5).

²⁶ El teletrabajo suele redundar en interés tanto del empleador como del empleado, por consiguiente, no es necesario diferenciar en interés de quién o por iniciativa de quién se realiza el teletrabajo, es decir, los intereses específicos del empresario o del trabajador no son relevantes. *Vid. Nota orientativa de 21 de junio de 2023, CA 137/23*, p. 4.

Dentro de tales supuestos de teletrabajo aleatorio, la propia Comisión Administrativa ha señalado algunos ejemplos que resultan muy ilustrativos. En este sentido, se hace referencia al supuesto en que un empresario tiene que renovar algunas salas de sus oficinas, enviando a los empleados que ocupan esas salas a teletrabajar desde casa; o aquel otro en el que el empleado solo puede seguir trabajando desde casa debido a su deber de cuidado de hijos enfermos, parientes ancianos, niños pequeños.

- **Teletrabajo desarrollado por los nómadas digitales.**

En la actualidad, el nomadismo digital es obviado por el derecho de la UE, al igual que los reglamentos de coordinación hacen con el teletrabajo en su conjunto. Así mismo, del contenido de las notas orientativas de la Comisión Administrativa adoptadas desde la pandemia no parece extraerse una mención especial a este tipo de teletrabajo en cuanto al régimen de Seguridad Social al que quedarían sujetos estos «nómadas digitales».

Sin embargo, tal y como se ha indicado, los Estados miembros sí que parecen haber caído en la cuenta de la importancia de esta nueva modalidad de trabajo y cada vez más están tratando de favorecer que se establezcan dentro de sus fronteras. La opción elegida parece identificarse con la creación de visados especiales para este tipo de teletrabajadores, pues aún resulta necesario que los trabajadores de terceros Estados soliciten una visa de trabajo en aquellos supuestos en los que no tienen un contrato con alguna empresa nacional o carta de recomendación²⁷. De este modo, España ha seguido el ejemplo de otros Estados de su entorno y ha aprobado recientemente la creación de un «visado para teletrabajo de carácter internacional» a través de la [Ley 28/2022, de 21 de diciembre](#), de fomento del ecosistema de las empresas emergentes²⁸, la cual contiene diferentes modificaciones y beneficios que pretenden atraer a los nómadas digitales.

Gracias a la reforma introducida, la [Ley 14/2013, de 27 de septiembre](#), de apoyo a los emprendedores y su internacionalización²⁹, cuenta ahora con una definición de «nómada digital» vinculada con la situación de residencia por teletrabajo de carácter internacional ([art. 74 bis.1](#)), adquiriendo tal consideración

el nacional de un tercer Estado, autorizado a permanecer en España para ejercer una actividad laboral o profesional a distancia para empresas radicadas fuera del territorio nacional, mediante el uso exclusivo de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación.

²⁷ Vid. Sierra Benítez (2021).

²⁸ BOE de 22 de diciembre de 2022.

²⁹ BOE de 28 de septiembre de 2013. Modificada por la [Ley 28/2022](#) para incorporar la figura migratoria del «teletrabajo de carácter internacional» ([capítulo V bis](#)) en su sección de movilidad internacional.

En cuanto a los requisitos para ser beneficiario de este visado, más allá de formar parte del grupo de profesionales cualificados bien con formación universitaria, profesional o en escuelas de negocios, o bien con una experiencia profesional de al menos tres años ([art. 74 bis.2](#)), se requiere la acreditación de una serie de extremos ([art. 74 ter](#)). De esta forma se requiere la demostración de que existe una «actividad real y continuada» del trabajador por cuenta ajena o propia con la empresa o grupo de empresas; así como la aportación de aquella documentación que permita acreditar la posibilidad de realizar a distancia la relación laboral o profesional. Si el trabajador lo es por cuenta ajena, deberá demostrar la existencia del vínculo laboral con la empresa, como mínimo durante los últimos tres meses, así como la autorización de la empresa para teletrabajar. Por el contrario, si el trabajador es autónomo, deberá demostrar en los mismos términos la relación mercantil, así como las condiciones en las que este cumplirá con sus obligaciones derivadas de la misma a distancia.

El visado para teletrabajo de carácter internacional se mantendrá vigente por un año, salvo que el periodo de trabajo sea inferior, en cuyo caso el visado tendrá la misma vigencia que este ([art. 74 quater.1](#))³⁰. Antes de la expiración de este periodo, aquellos teletrabajadores internacionales que deseen continuar residiendo en España, deberán solicitar la «autorización de residencia para trabajador a distancia internacional», si las circunstancias que dieron lugar a la obtención del visado se mantienen³¹ ([art. 74 quater.3](#)).

De igual forma, las ventajas de este «visado para teletrabajo de carácter internacional» vienen acompañadas de un «régimen impositivo favorable», el cual tiene como objetivo seducir a los «nómadas digitales» y que se establezcan en nuestro territorio para teletrabajar³². De este modo, los beneficiados por este visado tributarán por el impuesto sobre la renta de no residentes, en lugar del impuesto progresivo sobre la renta (impuesto sobre la renta de las personas físicas) que pagan los empleados permanentes en España, cuya carga impositiva es considerablemente mayor.

La [Ley 28/2022](#) no incorpora ninguna modificación en materia de Seguridad Social. A pesar de ello, la [instrucción adoptada en abril de 2023](#)³³, referida a las solicitudes de visados y autorizaciones de residencia de teletrabajo de carácter internacional, ha cubierto la laguna existente al respecto. De este modo, la instrucción parte de obligación común a todos los

³⁰ En virtud del [artículo 74 quater.2 de la Ley 14/2013](#): «El visado para teletrabajo de carácter internacional constituirá título suficiente para residir y trabajar a distancia en España durante su vigencia».

³¹ En virtud del [artículo 74 quinquies. 3 de la Ley 14/2013](#): «Los titulares de esta autorización podrán solicitar su renovación por periodos de dos años siempre y cuando se mantengan las condiciones que generaron el derecho».

³² *Vid.* Molina Navarrete (2022).

³³ [Instrucción conjunta del Director General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y el Director General de Migraciones sobre los aspectos prácticos de aplicación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en lo que se refiere a las solicitudes, visados y autorizaciones de residencia de teletrabajo de carácter internacional.](#)

beneficiarios del visado de residencia de teletrabajadores internacionales de «cumplir con las obligaciones en materia de Seguridad Social de acuerdo con la normativa vigente», sin que concurra ningún tipo de excepción o especialidad en cuanto a «requisitos o procedimiento de inscripción de las empresas, altas, bajas y cotización» (art. 6.1). A fin de asegurar el cumplimiento de tales obligaciones, la instrucción señala la necesidad de que los solicitantes presenten una declaración responsable gracias a la cual asumen tal compromiso (art. 6.2). Esta declaración responsable, que deberá necesariamente acompañar a la solicitud, se configura como un requisito formal previo al inicio de la actividad laboral o profesional.

A partir de ahí, la instrucción sí que establece diferencias en función de si el trabajador queda vinculado por un convenio bilateral, multilateral o instrumento internacional de Seguridad Social aplicable suscrito por España. En caso de que así sea, este mantendrá «la inclusión en el sistema de Seguridad Social del Estado de origen, con el alcance y la duración que se establezca» en el instrumento correspondiente (art. 6.3), si bien tal aseguramiento debe hacerse constar en la declaración responsable adjuntada con la solicitud. De igual forma, es precisa la aportación del certificado de legislación aplicable expedido por el organismo de Seguridad Social correspondiente, en caso de Estado de la UE, Espacio Económico Europeo o Suiza, el certificado A1. En caso contrario, al «nómada digital» que trabaja por cuenta ajena y solicita el visado de residencia especial le resultará de aplicación la legislación de la Seguridad Social española. Por esta razón será necesario que tramite su alta en la Seguridad Social española desde el inicio³⁴ y proceda a la aportación del justificante de solicitud de inscripción de la empresa empleadora en la Seguridad Social³⁵ (art. 6.4).

2.4. Legislación aplicable a los teletrabajadores transfronterizos habituales

El contenido más importante o nuclear del [Acuerdo marco](#) se encuentra en su artículo 3, referente a la legislación aplicable. Esta disposición indica que el teletrabajador transfronterizo habitual quedará sujeto a «la legislación del Estado en el que el empresario tenga su domicilio social o centro de actividad, siempre que el teletrabajo transfronterizo en el Estado de residencia sea inferior al 50 % del tiempo de trabajo total».

La regla introducida por el Acuerdo marco constituye una excepción al criterio del artículo 13 del [Reglamento 883/2004](#), en base a la facultad reconocida en el artículo 16 del mismo texto, el cual se había venido aplicando a los trabajadores transfronterizos que desarrollan parte de su actividad teletrabajando desde su residencia de forma habitual.

³⁴ Vid. Carrascosa Bermejo (2023, pp. 62 y 70-71).

³⁵ En caso de que se trate de un trabajador por cuenta propia, el propio trabajador se deberá dar de alta en el régimen de trabajadores autónomos. Para más información se recomienda la lectura del siguiente enlace web: <https://www.inclusion.gob.es/web/unidadgrandesempresas/teletrabajadores>

De este modo, los Estados signatarios se alejan del criterio del 25 % introducido por el artículo 14.8 del [Reglamento 987/2009](#) para determinar si una parte sustancial de la actividad se ejerce en el Estado miembro de residencia, mediante la subida de dicho porcentaje hasta el 50 % del tiempo de trabajo total.

Con esta nueva regla introducida por el artículo 3 del [Acuerdo marco](#), al teletrabajador transfronterizo incluido dentro de su ámbito de aplicación se le abren tres posibles situaciones, según el porcentaje de su tiempo total de trabajo desarrollado teletrabajando desde su Estado de residencia. De este modo, el aseguramiento en el Estado signatario del empleador se mantendrá, tanto si el teletrabajo transfronterizo no supera el 25 % del tiempo total de trabajo (de acuerdo con el contenido de los reglamentos de coordinación), como en aquellos supuestos en los que este se sitúe entre el 25 % y el 50 %, gracias a la aplicación del reciente Acuerdo marco. Por el contrario, el cambio de legislación aplicable en favor del Estado donde el empleado reside habitualmente no será evitable en aquellos supuestos en los que el teletrabajo desde casa supere el 50 % del cómputo global. Así, en el ejemplo modelo situado en el anterior epígrafe, previa solicitud, el trabajador podría estar asegurado en España, donde tiene situado su centro de actividad el empresario, a pesar de que este desarrolle un total del 35 % de su actividad laboral teletrabajando desde su residencia en Portugal.

2.4.1. Evolución en la determinación de la ley de Seguridad Social aplicable al teletrabajo transfronterizo desde la pandemia

El [Acuerdo marco](#) constituye un importante paso hacia adelante en la determinación de la ley de Seguridad Social aplicable al teletrabajador transfronterizo, pues, con carácter previo a su adopción, únicamente se contaba con textos de mero carácter orientativo encargados de fijar cómo debían interpretarse las normas vigentes al supuesto del teletrabajo. En este contexto, resultaba conveniente contar con un acuerdo en la materia que dotase de mayor seguridad jurídica a estas situaciones de teletrabajo transfronterizo. Además, la adopción del Acuerdo marco permite observar la evolución experimentada en la determinación de la ley de Seguridad Social aplicable a estos supuestos desde la irrupción de la pandemia por la covid-19.

La primera nota orientativa de la Comisión Administrativa, referente al teletrabajo desarrollado de forma sobrevenida, como consecuencia de las medidas de contención adoptadas por la pandemia³⁶, no tiene en cuenta el teletrabajo desarrollado en un Estado miembro distinto a aquel donde se venía trabajando de forma habitual antes de la crisis sanitaria. El objetivo es evitar posibles cambios en la legislación de Seguridad Social aplicable a los teletrabajadores transfronterizos, como consecuencia de la aplicación estricta de las normas de conflicto recogidas en los reglamentos de coordinación. De otro lado, el fundamento de

³⁶ Vid. [Nota orientativa de 15 mayo de 2020, CA 075/20](#).

esta decisión se sustenta en la consideración de la pandemia como una situación excepcional que permite invocar un caso de «fuerza mayor»³⁷, en el que ni el empresario ni el trabajador desean modificar la legislación aplicable en materia de Seguridad Social.

No sería hasta pasados dos años, una vez finalizada la pandemia, cuando la Comisión Administrativa decide cambiar de criterio. De esta forma, pone término a la suspensión de la aplicación de las normas de conflicto vigentes en los supuestos de teletrabajo transfronterizo, pues entiende que la «fuerza mayor» deja de ser base jurídica válida en condiciones laborales normales. Por tanto, la nueva nota orientativa³⁸ opta por la aplicación flexible de los reglamentos de coordinación a los supuestos de teletrabajo, a fin de mostrar cómo ha de interpretarse el marco jurídico actual en estas situaciones.

En concreto, para los supuestos de teletrabajo transfronterizo habitual, recoge la posibilidad de aplicar la regla contenida en el artículo 13 del [Reglamento 883/2004](#), aunque dejando de lado una interpretación rígida del mismo en aras de evitar cambios bruscos en el aseguramiento del empleado. La intención es plantear una solución tal que, aun en caso de que el teletrabajo supere el umbral del 25 % en el Estado miembro de residencia, no se produzca cambio en la ley aplicable a la Seguridad Social, manteniéndose la ley del centro de trabajo de adscripción. Para ello, la nota señala que los Estados miembros no deben centrarse de forma exclusiva en el límite porcentual fijado por la norma, sino llevar a cabo una evaluación global de todos los aspectos concurrentes en función de la situación de que se trate³⁹.

A pesar de la adopción de esta nueva nota orientativa, mediante la cual se retorna a la aplicación del título II del [Reglamento 883/2004](#), de acuerdo con la interpretación fijada para los supuestos de teletrabajo, el aseguramiento de los teletrabajadores transfronterizos se mantiene inalterado durante un periodo transitorio, que se prorroga hasta el 30 de junio de 2023⁴⁰. La legislación aplicable en materia de Seguridad Social se conserva así en una especie de «burbuja»⁴¹, invariable a pesar de la situación de teletrabajo en la que muchos trabajadores transfronterizos se encuentran desde la crisis sanitaria⁴². Sin embargo,

³⁷ En este sentido, se alega que, en el ámbito de los reglamentos de coordinación, el TJUE entiende la fuerza mayor referida a «circunstancias anormales e imprevisibles, ajenas a la voluntad del desempleado, cuyas consecuencias, a pesar del ejercicio de toda la diligencia debida, no podían evitarse sino a costa de un sacrificio excesivo». Vid. [STJUE de 13 de julio de 1995, asunto C-391/93](#).

³⁸ Vid. [Nota orientativa de 21 de junio de 2023, CA 137/23](#).

³⁹ Entiende la nota orientativa que se podrían ponderar otros elementos como la actividad del teletrabajo realizado desde el domicilio. Vid. [STJUE de 16 de febrero de 2023, asunto C-710/21](#), punto 46.

⁴⁰ El motivo radica en la necesidad de proteger a los teletrabajadores, superar las diferentes dificultades que pudieran acontecer, así como de dotar a los Estados miembros, empresarios y trabajadores de un tiempo mayor para adaptarse a un posible cambio en la determinación de la ley aplicable. Vid. [Nota orientativa CA 125/22](#), apdo. III.

⁴¹ Vid. Carrascosa Bermejo (2023, p. 63).

⁴² Si bien la Comisión Administrativa parece haber acabado con el denominado «acuerdo de no impacto por la covid-19», *de facto* este acuerdo se mantiene vigente, pues el *statu quo* de la ley de Seguridad Social aplicable al teletrabajador transfronterizo continua inalterado.

el 1 de julio de 2023 el *statu quo* de la ley de Seguridad Social aplicable a los teletrabajadores transfronterizos mantenido desde la pandemia llega a su fin⁴³ a través de la adopción de una nueva nota orientativa, reflejo de los debates sobre teletrabajo transfronterizo que tuvieron lugar en el grupo *ad hoc* sobre teletrabajo de la Comisión Administrativa entre septiembre de 2022 y marzo de 2023. La nota incluye una interpretación de las normas de conflicto contenidas en los reglamentos de coordinación prácticamente idéntica a la de su predecesora, debiendo esta ser utilizada a partir de la fecha de su adopción para cualquier forma de organización de teletrabajo que tuviera lugar desde ese momento.

De igual forma, en cumplimiento de la recomendación reiterada desde el comienzo de la pandemia por la Comisión Administrativa, varios Estados miembros deciden firmar el Acuerdo marco multilateral sobre teletrabajo, en virtud del artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#), tal y como se ha indicado *ut supra*. Como resultado, todas las situaciones de teletrabajo transfronterizo contenidas en su ámbito de aplicación se ven beneficiadas a partir de ese momento por esta nueva regulación.

2.4.2. Objetivos de la regla introducida por el Acuerdo marco: la discriminación indirecta por razón de la nacionalidad

La regla contenida en el artículo 3 del [Acuerdo marco](#) persigue estabilizar la legislación de Seguridad Social que resulta de aplicación a los teletrabajadores transfronterizos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. De este modo, favorece indirectamente la libre circulación de trabajadores dentro del territorio de la UE, pues contribuye a la seguridad jurídica de esta nueva modalidad de trabajo utilizada por muchas personas para desarrollar su actividad laboral, especialmente tras la pandemia.

De igual forma, el Acuerdo marco persigue acabar con la discriminación indirecta sufrida por los teletrabajadores transfronterizos frente aquellos empleados nacionales del Estado miembro del empresario. La razón de esta posible situación discriminatoria radica en la aplicación estricta de los artículos 13 del [Reglamento 883/2004](#) y 14 del [Reglamento 987/2009](#), previstos para los supuestos en los que el trabajador desarrolla sus actividades en varios Estados miembros de forma habitual. Con el objetivo de evitar que el teletrabajo desarrollado desde el Estado miembro de residencia constituya una parte sustancial de la actividad laboral del trabajador transfronterizo, superando el umbral del 25 %, algunas empresas están impidiendo disfrutar a estos de los mismos días de teletrabajo que otorgan a aquellos trabajadores residentes en el Estado miembro del empleador⁴⁴. La razón es

⁴³ Este enfoque abarcaba los casos que comenzaron ya antes del 1 de julio de 2022, así como los iniciados después de esta fecha para el periodo que va hasta el 30 de junio de 2023. *Vid.* [Nota orientativa de 21 de junio de 2023, CA 137/23](#), pp. 1-2.

⁴⁴ Esta situación es frontalmente contraria a la libertad de circulación de trabajadores dentro del territorio de la UE propugnada por el artículo 45 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#). Igualmente

evidente, eludir el cambio de legislación de Seguridad Social en favor del Estado miembro de residencia, quien sería el competente en caso de superarse dicho porcentaje.

El Acuerdo marco tiene como propósito acabar con estas posibles situaciones discriminatorias mediante la elevación hasta el 50 % del porcentaje del tiempo de trabajo que puede realizarse desde el Estado de residencia, sin alterar el aseguramiento en el Estado en el que fue contratado. De esta forma, el trabajador transfronterizo podrá aumentar el teletrabajo que desarrolla desde su lugar de residencia, a pesar de que dicha actividad constituya un porcentaje de al menos el 25 % de su tiempo de trabajo, equivalente a dos días a la semana o algo más de una semana al mes, pues su aseguramiento en el Estado de empleo se mantendrá inalterado. Se equipara así el tratamiento que reciben los trabajadores nacionales y aquellos que tienen su residencia en otro Estado signatario a quienes, antes de la adopción del Acuerdo marco, muchas empresas solo les permitían teletrabajar un día a la semana a fin de evitar el cambio de ley aplicable.

Gracias a la reforma introducida, se atiende a las propuestas de modificación lanzadas por un sector de la doctrina, el cual abogaba por el aumento de la norma del 25 % como forma de evitar el cambio de ley aplicable⁴⁵. Asimismo, el Acuerdo marco extiende a un mayor número de teletrabajadores transfronterizos una solución similar a la seguida por algunos Estados miembros, mediante acuerdos bilaterales adoptados en base al artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#)⁴⁶. Sin embargo, hay autores que consideran que la modificación del umbral del 25 % al 50 % del tiempo de trabajo realmente no aborda la causa fundamental de la discriminación, pues simplemente es una medida que mitiga el número de situaciones en las que se produce discriminación, sin combatir el origen del problema⁴⁷.

2.4.3. Lugar donde se desarrolla el teletrabajo según el Acuerdo marco: efectos para el teletrabajo transfronterizo habitual

Volviendo a la cuestión del lugar donde se entiende localizado el teletrabajo, ya analiza-da⁴⁸, y las consecuencias que se derivan de optar por una u otra interpretación, resulta razonable analizar cuál es la repercusión de tales posiciones respecto del teletrabajo híbrido

atenta contra el principio de igualdad de trato del artículo 7 del [Reglamento 492/2011](#) relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión el cual ordena que: «En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente a los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo».

⁴⁵ Vid. Verschueren (2022, p.88-89).

⁴⁶ Vid. Acuerdo marco sobre la aplicación del apartado 1 del artículo 16 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 para el teletrabajo transfronterizo ordinario entre Alemania y Austria.

⁴⁷ Vid. Schoukens y Everaet (2023, p. 386).

⁴⁸ Vid. epígrafe 1.2.



habitual contemplado en el presente [Acuerdo marco](#). En caso de optar por la interpretación física o conservadora acerca del lugar donde se desarrolla el teletrabajo, resultaría de aplicación la norma «multi-Estado» del artículo 13 del [Reglamento 883/2004](#), pues entenderíamos que el trabajador desarrolla su actividad en varios Estados miembros. Por el contrario, en virtud de la interpretación flexibilizadora, se entenderá que el trabajo es realizado en un único Estado miembro, aquel en el que tiene su sede el empresario, resultando de aplicación la regla general «lex loci laboris» contenida en el artículo 11.3 a) del [Reglamento 883/2004](#).

Las diferentes notas orientativas adoptadas por la Comisión Administrativa desde el comienzo de la pandemia por la covid-19 se decantan por la interpretación conservadora, pues optan por el concepto de «lugar de ejercicio» incorporado por la jurisprudencia del TJUE en el [asunto Partena](#), ya analizado en anteriores epígrafes, referido al lugar en el que «en términos prácticos» se realiza la actividad⁴⁹. El [Acuerdo marco](#) parece recoger el testigo de la Comisión Administrativa, pues presupone la aplicación del artículo 13 del [Reglamento 883/2004](#) en estos casos de teletrabajo transfronterizo híbrido habitual, si bien aumenta la proporción de tiempo de trabajo que es posible realizar desde el Estado de residencia, sin alterar la ley de Seguridad Social aplicable.

De acuerdo con la opinión sostenida por algunos autores⁵⁰, esta interpretación no parece ser la más educada para los supuestos de teletrabajo, pues no erradica el problema de discriminación indirecta por razón de la nacionalidad antes señalada. En mi opinión, el Acuerdo marco debería haber optado por una interpretación flexible del lugar donde se entiende realizado el teletrabajo, de forma que todos los empleados quedaran sujetos al régimen de Seguridad Social del Estado del empleador, con indiferencia del lugar en que trabajen. De esta forma, se impondría un mismo tratamiento para todos los empleados, aunque a costa de la igualdad de condiciones sociales con el resto de trabajadores que prestan servicios dentro de las mismas fronteras nacionales⁵¹ y en contra del criterio adoptado por los diferentes sistemas de Seguridad Social estatales, basados en la idea de que los beneficiarios trabajan y residen con su familia en su territorio⁵².

2.5. Procedimiento: necesaria solicitud previa

El mantenimiento de la sujeción a la ley de Seguridad Social del Estado miembro signatario del empleador se lleva a cabo previa solicitud del empresario o del trabajador inte-

⁴⁹ Vid. [Nota orientativa de 13 mayo de 2022](#), CA 125/22, p. 2; [Nota orientativa de 21 de junio de 2023](#), CA 137/23, p. 2.

⁵⁰ Vid. nota 40.

⁵¹ Vid. Martín Pozuelo López (2022, p. 17).

⁵² Este criterio es adoptado por la Tesorería General de la Seguridad Social que considera que quien teletrabaja en su territorio, se conecta y teclea desde España, con carácter general, debería estar dado de alta y cotizar en España. Vid. Carrascosa Bermejo (2023, p. 60).

resado. Esta solicitud⁵³ es presentada en el Estado miembro signatario cuya legislación se pide que pase a ser aplicable, es decir, en aquel donde el empresario tiene su sede estatutaria, y de acuerdo con el artículo 18 del [Reglamento 897/2009](#)⁵⁴ (art. 4.1). La presentación debe tener lugar con carácter previo al inicio de la situación de teletrabajo y, en todo caso, a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo, el 1 de julio de 2023.

Cuando se presenta una solicitud, los Estados miembros signatarios celebran un acuerdo con arreglo al artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#), por el que se establece una excepción a la regla «*lex loci laboris*» contenida en el artículo 13.1 a) del [Reglamento 883/2004](#), y se designa como competente al Estado miembro signatario en el que está situado el empleador. A través del [Acuerdo marco](#), los Estados acuerdan cómo evaluar las solicitudes individuales presentadas, quedando así previamente determinado cuál de ellos será competente y en qué condiciones se concederá el acuerdo. Ello ofrece una mayor seguridad jurídica de forma anticipada, que dota de una mayor simplificación y rapidez al procedimiento. El acuerdo se considera «preconcedido», en tanto los Estados miembros signatarios ya han dado su consentimiento previamente, a través del Acuerdo marco.

Una vez presentada la solicitud, la institución competente del Estado miembro del empleador evalúa si se cumplen las condiciones exigidas por el [Acuerdo marco](#). En caso de que así sea, la institución competente del Estado miembro signatario, cuya legislación pase a ser aplicable, expedirá un certificado A1, de conformidad con el artículo 19 del [Reglamento 987/2009](#)⁵⁵, a través del cual la persona desplazada estará sujeta a la legislación de ese Estado, y en el que expresará la fecha de vigencia y condiciones del mismo⁵⁶. El Acuerdo marco limita el periodo durante el que se determinará la legislación por solicitud. Se expedirá un certificado A1, a un máximo de tres años, aunque si el teletrabajo se prolonga más allá de esta fecha, podrá presentarse una nueva solicitud (art. 4.4). Se introduce así un procedimiento simplificado en el que se agilizan considerablemente tales solicitudes, las cuales solo tienen que ser evaluadas por las autoridades del Estado miembro signatario cuya legislación se solicita que pase a ser aplicable, y no por las autoridades de los dos Estados involucrados.

⁵³ La solicitud presentada adquiere un carácter excepcional, en tanto a través de ella se solicita una excepción a la aplicación de las normas de conflicto del título II del [Reglamento 883/2004](#) conforme al Acuerdo marco.

⁵⁴ El artículo 18 del [Reglamento 987/2009](#) establece: «El empleador o el interesado presentará una solicitud de excepciones a los artículos 11 a 15 del Reglamento de base, siempre que sea posible con antelación, a la autoridad competente del Estado miembro a cuya legislación solicite acogerse el trabajador o interesado o al organismo designado por dicha autoridad». Dicho organismo intercambiará información con el otro Estado involucrado electrónicamente mediante el sistema EESSI.

⁵⁵ El artículo 19.2 del [Reglamento 987/2009](#) establece:

a petición del interesado o del empleador, la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable en virtud de una disposición del título II del Reglamento de base proporcionará un certificado de que esa legislación es aplicable e indicará, si procede, hasta qué fecha y en qué condiciones.

⁵⁶ En todo el procedimiento, adquiere un papel fundamental la cooperación entre autoridades de los Estados implicados, así como el principio de confianza mutua. *Vid.* [STJUE de 6 de febrero de 2018, C-359/16](#).

Como regla general, el Acuerdo marco establece que no cabe la presentación de solicitudes con carácter retroactivo. Así lo indica expresamente, cuando establece que «el presente Acuerdo marco no se aplicará a las solicitudes contempladas en el apartado 1 que se refieran a un periodo anterior a la entrada en vigor» ([art. 4.3](#)). Por tanto, el Acuerdo marco parte de la premisa de que cualquier solicitud debe hacerse para un periodo de tiempo futuro. No obstante, en algunos casos esta regla general quiebra en favor de una interpretación flexible que permite la presentación de solicitudes para periodos pasados, siempre que «se hayan abonado cotizaciones a la Seguridad Social o el trabajador haya estado cubierto de otro modo por el régimen de Seguridad Social del Estado signatario en el que el empresario tenga su domicilio social o centro de actividad». De este modo, si se han abonado cotizaciones en el Estado de residencia personal del teletrabajador, no será posible presentar una «solicitud retroactiva», pero sí una que tenga efectos hacia el futuro, permitiendo regresar a la Seguridad Social del Estado de la sede empresarial. Asimismo, el Acuerdo marco requiere que se reúnan algunas de estas dos circunstancias: bien que el periodo anterior solicitado no supere los tres meses, bien que dicha solicitud se presente a más tardar el 30 de junio de 2024 y el periodo anterior a la fecha de presentación de la solicitud no supere los 12 meses⁵⁷.

De acuerdo con lo expuesto veamos qué ocurriría en el siguiente supuesto: un trabajador con residencia habitual en Alemania es contratado desde el año 2019 por un empresario cuya sede social se encuentra en Francia. Parte sustancial de su actividad laboral la desarrolla teletrabajando desde Alemania, donde cotiza a la Seguridad Social desde entonces. El 30 de septiembre de 2023 su empleador solicita una excepción en virtud del Acuerdo marco por el periodo comprendido desde el 1 de abril de 2022 hasta la fecha de solicitud. En este supuesto, el Acuerdo marco no resultaría de aplicación dado que las cotizaciones durante el periodo previo se han realizado en Alemania, y no en Francia, el Estado miembro signatario donde el empleador tiene su sede social. De igual forma, si bien la solicitud se presenta con carácter previo al 30 de junio de 2024, el periodo anterior a la fecha de presentación de solicitud supera los 12 meses, pues se retrotrae al 1 de abril de 2022.

En estos casos, las solicitudes de excepción de las normas sobre ley aplicable determinadas en el título II del [Reglamento 883/2004](#) referentes a un periodo pasado, que no puedan encuadrarse dentro de los requisitos del artículo 4 del Acuerdo marco, se tramitarán como solicitudes individuales ordinarias al amparo del artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#). Todo ello en base a la posibilidad expresamente recogida por el acuerdo de celebrar un convenio individual para aquellos supuestos no contemplados, pero en los que la situación especial del teletrabajo transfronterizo habitual podría tenerse en cuenta de forma individual ([art. 6.1](#)).

⁵⁷ El acuerdo establece, a través de esta última condición, la posibilidad de presentar solicitudes durante el periodo de un año, comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 30 de junio de 2024, para un periodo pasado de hasta 12 meses, siempre que no incluyan un periodo anterior a la entrada en vigor del Acuerdo marco.

3. Situación de los teletrabajadores transfronterizos por cuenta propia

El [Reglamento 883/2004](#) define la «actividad por cuenta propia» como aquella actividad o situación asimilada considerada como tal de acuerdo con la legislación de Seguridad Social «del Estado miembro en el que se ejerza dicha actividad o se produzca dicha situación» (art. 1 b). Por su parte, la [Ley 20/2007, de 11 de julio](#), del Estatuto del trabajo autónomo⁵⁸, entiende que el trabajo autónomo es el desarrollado por

personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena.

El [Acuerdo marco](#) sobre teletrabajo transfronterizo habitual incluye la definición de «teletrabajo transfronterizo» referida tanto al realizado por trabajadores asalariados como por autónomos, tal y como se ha explicado *ut supra*⁵⁹. De tal definición podemos extraer los siguientes extremos característicos del teletrabajo transfronterizo por cuenta propia, a saber: se trata de una actividad que, pudiendo desarrollarse desde cualquier lugar, permite ser realizada desde el centro de trabajo del propio autónomo, se ha de llevar a cabo en uno o varios Estados miembros distintos a aquel en el que se sitúa el centro de actividad y se basa en la utilización de las TIC para permanecer conectado con los clientes, cumpliendo así con las diferentes tareas que estos asignen.

A pesar de que el colectivo de teletrabajadores transfronterizos por cuenta propia queda expresamente fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo marco ([art. 2](#)), como se acaba de exponer, estos quedan incluidos dentro de la definición de «teletrabajo transfronterizo» ofrecida por el mismo. Esto nos sitúa ante cierta contradicción o ambigüedad normativa del acuerdo dado que, mientras que un primer momento sí los contempla, acto seguido los expulsa de su radio de acción. Sin embargo, no se trata de una exclusión absoluta, sino relativa, pues él mismo contempla la posibilidad de celebrar acuerdos sobre la base del artículo 16.1 del [Reglamento 883/2004](#) para aquellas situaciones no cubiertas ([art. 6](#)) dentro de las cuales se encuentra el teletrabajo transfronterizo por cuenta propia.

De igual forma, el Acuerdo marco posee una evidente disfuncionalidad práctica, pues se muestra alejado de la imperante realidad socioeconómica que sitúa a los autónomos como aquellos que más optan por el teletrabajo como forma de desarrollar su actividad. Así, mientras que el Acuerdo marco no contempla el teletrabajo transfronterizo por cuenta

⁵⁸ BOE de 12 de julio de 2007.

⁵⁹ *Vid.* epígrafe 2.2.



propia, las estadísticas reflejan que son muchísimos más los autónomos que teletrabajan, un porcentaje total del 26,4 %, frente a los trabajadores por cuenta ajena que eligen esta opción, entorno al 10 %⁶⁰. Las cifras son claras, las personas que teletrabajan por cuenta propia son cerca del triple de las personas asalariadas.

Ante esta situación, existe la posibilidad de optar por diferentes vías o soluciones que permitan aportar luz a la incierta posición en la que se encuentran los teletrabajadores transfronterizos autónomos en cuanto a la legislación de Seguridad Social que les resultaría aplicable. Una primera solución puede encontrarse en la vía formal, identificada con el tratamiento del teletrabajo transfronterizo por cuenta propia dentro del sistema normativo vigente, en aras de la necesaria seguridad jurídica. De esta forma, sería adecuada su inclusión en el marco de un acuerdo multilateral *ad hoc*, adoptado sobre la base del artículo 16 del [Reglamento 883/2004](#), en beneficio de este colectivo, tal y como se ha realizado con el teletrabajo transfronterizo habitual por cuenta ajena. De igual modo, resultaría oportuna la adopción, por parte de la Comisión Administrativa, de una nota orientativa específica para el teletrabajo transfronterizo por cuenta propia, obviado desde la finalización de la crisis sanitaria, en la que fije el alcance y las condiciones de la aplicación de las actuales normas de conflicto a los supuestos de teletrabajo desarrollado por autónomos.

El TJUE ha incluido recientemente a los trabajadores por cuenta propia dentro del ámbito de aplicación de la [Directiva 2000/78/CE](#)⁶¹, relativa a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación⁶². Su desarrollo ha sido consecuencia directa de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de distrito de Varsovia ante la demanda presentada por un trabajador autónomo alegando la vulneración del principio de igualdad de trato, a consecuencia de la rescisión del contrato de forma unilateral por la empresa a la que prestaba sus servicios tras conocerse su pertenencia al colectivo LGTBI. De esta forma, el TJUE incluye dentro del ámbito del derecho social de la UE a aquellos trabajadores autónomos que pueden encontrarse en una situación de vulnerabilidad⁶³, en este caso debido a la rescisión del contrato por la condición sexual del sujeto, siguiendo la línea jurisprudencial fijada por el TJUE en asuntos previos⁶⁴.

⁶⁰ Vid. Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (2023).

⁶¹ [Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000](#), relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE), 303, de 2 de diciembre de 2000, pp.16-22.

⁶² Vid. [STJUE de 12 de enero de 2023, asunto C-356/21](#). En ella, el tribunal considera que los autónomos quedan comprendidos dentro del ámbito de aplicación del artículo 3.1. letras a) y c) de la citada directiva, encargados de garantizar la protección del trabajador contra la discriminación por razones de orientación sexual.

⁶³ De esta forma, se continúa avanzando en la línea seguida durante años por el derecho social, basada en la progresiva inclusión del trabajo autónomo clásico. Vid. Molina Navarrete (2023).

⁶⁴ Vid. [STJUE de 20 de diciembre de 2017, asunto C-442/16](#) y [STJUE de 19 de septiembre de 2019, asunto C-544/18](#).

En concreto, tal inclusión es llevada a cabo a través de la introducción de una categoría distinta a las existentes de «autónomos económicamente dependientes» o «falsos autónomos», referida a los trabajadores autónomos «en una situación de vulnerabilidad comparable a la de un trabajador por cuenta ajena» (apdo. 63)⁶⁵. Una interpretación extensiva de la construcción del TJUE podría llevar a la inclusión de los teletrabajadores por cuenta propia dentro de esta nueva categoría pues, a mi juicio, estos pueden llegar a encontrarse en una situación de vulnerabilidad frente a empresas y clientes análoga a la experimentada por los trabajadores por cuenta ajena. En clave de Seguridad Social, ello conduciría a la aplicación material, tanto del [Acuerdo marco](#) sobre teletrabajo transfronterizo habitual como de la vigente nota sobre teletrabajo, a pesar de que los autónomos queden formalmente excluidos de su ámbito de aplicación, lo cual se configura como un rayo de esperanza ante la falta de normativa específica al respecto.

Si bien, la solución natural de acuerdo con el sistema jurídico continental en el que nos insertamos parece ser la vía formal, comentada anteriormente, considero que esta segunda vía interpretativa derivada de la jurisprudencia del TJUE resulta más efectiva de acuerdo con la finalidad perseguida, pues son escasas las probabilidades de que contemos a corto plazo con una norma *ad hoc* que tutele los supuestos de teletrabajo transfronterizo por cuenta propia. Sin embargo, por tratarse la «vulnerabilidad» de un concepto sociológico de difícil determinación, cabe preguntarse cuándo un autónomo puede realmente encontrarse en una situación de tal carácter análoga a la de un trabajador por cuenta ajena. El TJUE hasta el momento únicamente ha perfilado tal consideración en función de los asuntos que se le han planteado y de la normativa que resulta de aplicación, pero no ha fijado cuáles son las condiciones necesarias para formar parte de ella. El poder contractual del autónomo, el tipo de empresa con la que se contrata, la existencia o no de trabajadores a su servicio pueden ser algunos de los factores a tener en cuenta a tal efecto, sin que por el momento exista una concreción de esta construcción jurisprudencial invocada por el TJUE.

Conclusión

Ante el problema que presenta el actual sistema de normas de conflicto contenido en los reglamentos de coordinación, el cual no contempla las situaciones de teletrabajo, se han desarrollado diferentes actuaciones tras la pandemia por la covid-19 acerca del alcance y condiciones en que tales normas han de aplicarse al teletrabajo, tal es el caso de las notas orientativas elaboradas por la Comisión Administrativa. En este sentido, se ha celebrado recientemente el [Acuerdo marco](#) sobre teletrabajo habitual transfronterizo, el cual eleva hasta

⁶⁵ Una comparación que ha de llevarse a cabo analizando cada situación desde un punto de vista objetivo, no subjetivo, de forma que sea posible identificar una «identidad de razón protectora para garantizar el efecto útil de la norma», aunque se trate de situaciones jurídico-laborales distintas. *Vid.* Molina Navarrete (2023, p. 14).



el 50 % la proporción de la actividad laboral que puede realizarse telemáticamente desde casa, sin alterar el aseguramiento en el Estado miembro signatario del empleador.

A pesar del alto grado de estabilidad y seguridad jurídica que ofrece el Acuerdo marco, este también presenta algunas limitaciones, al no incluir otras formas de teletrabajo transfronterizo de gran importancia en la actualidad, como aquel desarrollado de forma meramente puntual o aleatoria, el teletrabajo puro o el propio de los cada vez más numerosos «nómadas digitales». Y lo que parece más llamativo, la exclusión expresa, aunque no absoluta, del teletrabajo transfronterizo por cuenta propia, obviando la realidad socioeconómica, la cual señala que un gran número de autónomos optan actualmente por este modelo de trabajo.

Sin embargo, es posible afirmar que la adopción del Acuerdo marco está más que justificada, pues resulta ser sumamente beneficiosa para la situación de los teletrabajadores contenidos dentro de su ámbito de aplicación, al tiempo que las ventajas que reporta parecen suplir en cierto modo sus carencias, respecto de las cuales existan recursos que pueden ponerle remedio. Es el caso de la categoría de trabajadores autónomos en una «situación de vulnerabilidad comparable a la de un trabajador por cuenta ajena», recientemente reafirmada por el TJUE, y por cuya aplicación a los teletrabajadores por cuenta propia se aboga en el presente estudio.

Aún está por ver el impacto del acuerdo en la ley de Seguridad Social que resulta aplicable, así como los novedades o cambios, tanto normativos como jurisprudenciales, que puedan aparecer en un futuro, pues, a pesar de los avances cosechados tras la explosión del teletrabajo durante la pandemia, aún son muchos los ámbitos que deben ser abordados en materia de ley de Seguridad Social aplicable y teletrabajo.

Referencias bibliográficas

Carrascosa Bermejo, D. (2023). Seguridad Social en el teletrabajo internacional post-pandémico y en el caso específico del nomadismo digital. *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 4(1), 59-92. <https://doi.org/10.20318/labos.2023.7639>

Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. (2013). *Guía práctica. Sobre la legislación aplicable en la Unión Europea (UE), el Espacio Económico*

Europeo (EEE) y Suiza. Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=es>

European Labour Authority. (2021). *Impact of teleworking during the COVID-19 pandemic on the applicable social security*. <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-07/ELA%20Report%20-%20Cross-border%20teleworking%20during%20the%20COVID-19%20pandemic%20282021%29.pdf>

- Gala Durán, C. (2001). Teletrabajo y sistema de Seguridad Social. *Relaciones laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 1189-1214.
- Jorens, Y. y Van Overmeiren, F. (2009). General principles of coordination in Regulation 883/2004. *European journal of social security*, 11(1-2), 44-79. <https://doi.org/10.1177/138826270901100>
- Lhernould, J. P. (2015). Conflits de lois en matière de sécurité sociale: la lex loci laboris en question. *Droit social*, 5, 457-468.
- Martín Pozuelo López, A. (2022). *El teletrabajo transnacional en la Unión Europea. Competencia internacional y ley aplicable*. Tirant lo Blanch.
- Molina Navarrete, C. (2022). «Industria 5.0», ecosistemas de empresas y calidad de entorno laboral: de la «ley de riders» a la «ley de nómadas digitales». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 466, 5-21. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.3243>
- Molina Navarrete, C. (2023). ¿Adiós a la marginación de la persona trabajadora autónoma del derecho social?: razones de protección más allá de la falsa autonomía. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 477, 5-21. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.19675>
- Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad. (2023). *Datos de teletrabajo 2022*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. <https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2023-04/flash-datos-de-teletrabajo-2022.pdf>
- Schoukens, P. y Everaet, G. (2023). A reflection on telework in social security coordination. *Collected Papers of Zagreb Law Faculty*, 73(2-3), 373-390.
- Sierra Benítez, E. M. (2011). *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*. Consejo Económico y Social de Andalucía.
- Sierra Benítez, E. M. (2021). La protección social en la encrucijada. La expansión del trabajo remoto y la recepción en Europa de los nómadas digitales. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 6(2), 8-18. <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2021.i02.01>
- Strban, G. (Coord.), Carrascosa Bermejo, D., Schoukens, P. y Vukorepa, I. (2020). *Analytical Report 2018. Social security coordination and non-standard forms of employment and self-employment: interrelation, challenges and prospects*. European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/55063>
- Verschueren, H. (2022). The application of the conflict rules of the European social security coordination to telework during and after the COVID-19 pandemic. *European Journal of Social Security*, 24(2), 79-94. <https://doi.org/10.1177/1388262722110704>