



La situación de las trabajadoras transfronterizas durante más de dos años de cierre fronterizo en Ceuta

THE SINGULAR SITUATION OF CROSS-BORDER WORKERS DURING MORE THAN TWO YEARS OF BORDER CLOSURE IN CEUTA

Alejandro Arnet Rodríguez

Profesor Tutor de Centro Asociado de la UNED en Ceuta

Doctorando

Universidad Nacional de Educación a Distancia

alearnet@ceuta.uned.es 0000-0001-7179-2138

Recibido: 19.06.2022 | Aceptado: 16.11.2022

RESUMEN

En la presente comunicación se pretende abordar la realidad vivida durante un periodo de casi ochocientos días de cierre fronterizo (desde el 13 de marzo de 2020 al 17 de mayo de 2022) en un colectivo tan peculiar en la ciudad de Ceuta como es el de las trabajadoras transfronterizas, empleadas de hogar y de nacionalidad marroquí. Cuestiones, como la normativa específica de extranjería, así como la regulación social básica sectorial de un colectivo tan singular, desde el inicio de su regulación hasta su actual vigencia. Perspectivas diferentes como la de la propia Administración (Seguridad Social y Extranjería), así como de las trabajadoras afectadas han sido recogidas igualmente en el presente documento, en los precisos momentos de la reapertura de la frontera y consecuente restauración paulatina del tránsito entre ambos países.

ABSTRACT

This communication aims to address the reality experienced during a period a period of almost eight hundred days of border closure (from March 13, 2020 to May 17, 2022) to a group as peculiar in the city of Ceuta as that of cross-border domestic workers and Moroccan nationals. Issues, such as the specific regulations on immigration, as well as the basic sectoral social regulation of such a unique group, from the beginning of its regulation to its current validity. Different perspectives such as that of the Administration itself (Social Security and Immigration), as well as of the affected workers have also been collected in this document, at the precise moment of the reopening of the border and consequent gradual restoration of transit between both countries.

PALABRAS CLAVE

Ceuta
Trabajadoras
Transfronterizas
Empleadas del hogar
Seguridad Social
Arraigo laboral

KEYWORDS

Ceuta
Cross-border workers
domestic workers
Social Security
Labor roots

SUMARIO

- I. CONTEXTUALIZACIÓN
 - A. Situación de las mujeres empleadas de hogar en nuestro país
 1. Aproximación conceptual a la situación fronteriza
 2. El trabajador/a transfronterizo/a
- II. RÉGIMEN LABORAL DEL SERVICIO DOMÉSTICO EN ESPAÑA
 - A. Régimen Especial de la Seguridad Social de las Empleadas de Hogar
 - B. Relación laboral del carácter especial del servicio del hogar familiar
- III. LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS EXTRANJEROS EXTRACOMUNITARIOS EN CEUTA
- IV. NORMATIVA SECTORIAL DEL COLECTIVO PROFESIONAL DE LAS EMPLEADAS DE HOGAR
 - A. Normativa preconstitucional
 - B. Normativa constitucional
 1. Disposiciones normativas precursoras de la normativa actual y vigente
 2. Normativa vigente. El Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar
- V. SITUACIÓN VIVIDA DURANTE EL CIERRE FRONTERIZO Y CONSECUENTE RESTRICCIÓN DE TRÁNSITO
 - A. Breve análisis desde la perspectiva de la Tesorería de la Seguridad Social en Ceuta.
 - B. Perspectiva de las portavoces de las trabajadoras transfronterizas empleadas de hogar.
 - C. Balance de la situación actual desde la Oficina de Extranjeros de Ceuta
- VI. CONCLUSIONES
Bibliografía

I. CONTEXTUALIZACIÓN

A. Situación de las mujeres empleadas de hogar en nuestro país

Más de 518.800 personas trabajan como empleadas de hogar en nuestro país, pero el 30% de ellas sin contrato según Cáritas¹. Según estudio llevado a efecto por parte Cáritas, la vulneración de derechos laborales en el empleo doméstico afecta a todas las facetas de la vida de la mujer (el 95% de estas personas son mujeres y la mayoría inmigrantes), los largos horarios de trabajo y la falta de tiempo libre les impide la conciliación familiar, mientras que las elevadas tasas de temporalidad e irregularidad salarial aumentan la precariedad y restringen su acceso a prestaciones. Existe un elevado índice de economía sumergida (irregular) que afecta a la mayoría de las trabajadoras del servicio doméstico, alrededor del 60% (Patino Alonso et al²). Las peculiaridades de este régimen se justifican por el hecho de que el servicio doméstico es una prestación de trabajo que se realiza en el hogar, lo que hace necesario una mutua confianza entre las partes y flexibilidad³.

1. Cáritas: "Empleadas del Hogar, ¿Trabajadoras de Segunda?", *Revista*, marzo-abril 2022.
2. Patino Alonso, M. C.; Vicente Galindo, M. P. y Galindo Villardón, M. P.: "Perfil multivariante de las mujeres empleadas en el servicio doméstico", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 29(2), 2012, https://doi.org/10.5209/rev_crla.2011.v29.n2.38021.
3. Quesada Segura, R.: *El contrato del servicio doméstico*, La Ley, Madrid, 1991.

Existen diferentes fuentes estadísticas en lo relativo a los flujos y/o desplazamientos diarios de la Delegación del Gobierno en Ceuta, llegando a dar como válida la cifra de 30.000 pases diarios a través de la frontera del Tarajal. Ha de tenerse en cuenta que Ceuta, a diferencia de Melilla, tiene un único paso fronterizo transitable; frente a los cuatro existentes en Melilla. Todo ello condiciona que se concentre ese nivel de tránsito tan desmesurado en un único punto de entrada-salida como es el paso fronterizo del Tarajal en Ceuta.

Pietro Soddu⁴ llevó a cabo una aproximación de la población transfronteriza en Ceuta, tomando como referencia un estudio llevado a efecto por el Instituto Nacional de Estadística en 1986 y del posterior proceso extraordinario de nacionalización realizado por el gobierno español entre 1986 y 1990. Tal y como establecía Soddu hace veinte años, unas 12.562 personas en Ceuta en una situación jurídica ilegal, indicando entonces lo siguiente:

“No refleja la dimensión real del fenómeno migratorio entre ambas ciudades, puesto que a estos “residentes habituales” habría que añadir los clandestinos que la población fluctuante canaliza diariamente”.

Otra de las autoras de referencia, Ana Planet⁵ destacaba hace dos décadas la dificultad para poder delimitar temporalmente el fenómeno de la emigración magrebí hacia España. Tal y como destacaba esta autora, ya en 1984 existían un importante grupo de mujeres marroquíes que trabajaban en Ceuta como empleadas de hogar. Hasta ese año, oficialmente eran unas 500. Este hecho fue reflejado en una información publicada en el diario decano de la ciudad⁶. El medio de comunicación local describía la intención del entonces Delegado del Gobierno de impedir la entrada en la ciudad de aquellas trabajadoras del hogar que no tuviesen pasaporte, en los siguientes términos:

“Las autoridades marroquíes han concedido a las empleadas de hogar de su país que trabajan en Ceuta 190 resguardos acreditativos de haber solicitado el pasaporte, según ha informado el Delegado del Gobierno en Ceuta, Manuel Peláez. De acuerdo con las decisiones de las autoridades españolas las empleadas de hogar marroquíes se encuentran en un compás de espera hasta el 1 de marzo, fecha en la que no podrán cruzar la frontera española si no van provistas del pasaporte de su país. Hasta ese día, y en sustitución del pasaporte, podrán presentar a las autoridades españolas el resguardo de haber solicitado dicho documento. El 31 de diciembre caducaron los pases que la delegación del Gobierno extendía para estas empleadas del hogar, que en número aproximado de 500, según cifras

4. Soddu, P.: *Inmigración extra-comunitaria en Europa: El caso de Ceuta y Melilla*, Consejería de Educación y Cultura, Ceuta, 2002.

5. Planet Contreras, A. I.: “Del proceso extraordinario de regularización de 1991 al proceso de 2001: Análisis de una década de Inmigración magrebí en España”, en *I Congreso de Inmigración Interculturalidad y Convivencia*, Instituto de Estudios Ceutíes. Ciudad Autónoma de Ceuta.

6. Diario el Faro de Ceuta: *Las marroquíes que trabajan en Ceuta han obtenido resguardo de solicitud de pasaporte*, 17/01/1984.

oficiales, y más del doble según otras fuentes, han creado cierta inquietud social en la ciudad, especialmente entre las amas de casa.

Las autoridades marroquíes son, en principio, reticentes a la concesión del pasaporte que permita a estas mujeres viajar a Ceuta, quizá porque, hasta cierto punto, el hecho equivaldría a un reconocimiento implícito de la soberanía española sobre Ceuta y también porque dicho documento es difícil de conseguir en aquel país. El delegado del Gobierno mostró recientemente, en unas declaraciones a la prensa, su buena predisposición a que se solucionase el tema sin hacer dejación de las normas dictadas.

La concesión de estos 190 resguardos de haber solicitado el pasaporte causa cierta extrañeza en medios políticos de la ciudad, y no se sabe si las portadoras de estas solicitudes llegarán a obtener efectivamente el pasaporte, ya que las autoridades marroquíes consideran a estas empleadas del hogar trabajadoras fronterizas con derechos adquiridos. En su momento la prensa marroquí criticó muy duramente la medida del delegado del Gobierno en Ceuta de establecer fecha fija para el cruce de frontera con pasaporte. En el paso fronterizo de Bab Sebta, los aduaneros de aquel país sí exigen el pasaporte a los españoles que viajan a Marruecos”.

1. Aproximación conceptual a la situación fronteriza

La frontera tiene como finalidad “definir el espacio físico sobre el que el Estado ejerce sus competencias territoriales y personales y sobre el que aplica con plenitud de derechos su legislación interna de cualquier tipo de jurisdicción sobre las personas que se encuentran dentro del citado territorio; incluidos los extranjeros que han traspasado la frontera, tanto si lo han hecho de forma legal como ilegal”⁷, según Abarca Junco⁸. En otros términos, supone la delimitación del territorio de un estado entendido como sujeto dotado del ámbito competencial, constituyendo el límite al ejercicio de la soberanía estatal (criterio político). Una de cuyas consecuencias en las zonas limítrofes es la prestación de servicios por trabajadores que viven en el otro lado de la frontera y que realizan una movilidad geográfica internacional para prestar sus servicios⁹.

Otro de los problemas que se suscitan es la heterogeneidad del concepto de trabajador fronterizo y/o transfronterizo, condicionándose a su situación de comunitarios o extracomunitarios, siendo éstos últimos los que se suelen regir por convenios bilaterales. En cuanto a los comunitarios, el régimen jurídico de aplicación será el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que dedica una sucinta mención a los trabajadores transfronterizos en su artículo 10.2c)¹⁰. En este sentido el

7. Es la definición que establece el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Melilla, de 11 de septiembre de 2014.

8. Abarca Junco, P.; Alonso-Olea García, B.; Lacruz López, J. M.; Martín Dégano I. M. y Vargas Gómez-Urrutia, M.: *El extranjero en el Derecho español*, Dykinson-UNED, Madrid, 2015.

9. Martínez Cano Cortés, Y.; Iñíguez Hernández, D. y Huertas González, R.: “Comentario al Artículo 43 y Artículo 41. El contingente de trabajadores extranjeros”, en Santolaya Macchetti, P. (coord.): *Comentarios de la nueva ley de Extranjería*, Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 257.

10. Artículo 10. Derecho a residir con carácter permanente. 2. Asimismo, tendrán derecho a la residencia permanente, antes de que finalice el período de cinco años referido con anterioridad, las personas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias (...). c) El trabajador por cuenta propia o ajena que, después de tres años con-

trabajador transfronterizo alcanza la residencia permanente cuando lleve tres años en dicha situación, ajustándose a lo preceptuado en el artículo 1.b) del Reglamento CE/1408/71 sobre aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, según la cual, son trabajadores transfronterizos aquellos que acuden a trabajar a otro país de la Unión y vuelven a su país a pernoctar al menos una vez a la semana.

En relación al segundo concepto de trabajadores transfronterizos (los no comunitarios), no existe ninguna definición precisa sobre este colectivo, debido a que su régimen jurídico aplicable se regirá por lo que disponga cada Estado de la Unión. Este es el caso de nuestro país, donde viene determinado por lo que establece la Ley Orgánica 4/2000 y su ulterior desarrollo reglamentario, por lo que podemos definir como “todo trabajador que, residiendo en una zona limítrofe, desarrolla su actividad laboral por cuenta propia o ajena, o profesional en zonas fronterizas del territorio español”.

2. El trabajador/a transfronterizo/a

El término trabajador transfronterizo, tal y como se ha abordado, se define de manera muy precisa por lo que se refiere a su lugar de residencia y trabajo. Por ello, se considera trabajador transfronterizo cualquier persona que, residiendo en un estado miembro, al que vuelve normalmente todos los días o al menos una vez por semana, está empleado en otro Estado miembro¹¹.

La normativa comunitaria dispone de un estatuto de prestaciones laborales para los trabajadores transfronterizos, en los que se incluyen tanto aquéllos de carácter comunitario como extracomunitarios.

Por lo que respecta a nuestro país el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, dedica el título X a los trabajadores transfronterizos. Debemos diferenciar por tanto entre trabajadores transfronterizos entre países miembros de la Unión Europea, entendiendo en un marco de fronteras interiores; de otros, como es el caso de Ceuta. En este último caso, los trabajadores transfronterizos se encuentran desarrollando su labor profesional en una ciudad que pertenece a un Estado miembro de la Unión Europea. No obstante, hay que destacar que no se materializa la residencia efectiva en este territorio, al pernoctar, el colectivo de referencia, en un tercer estado fronterizo como es el Reino de Marruecos. Es aquí cuando entra en conjunción el referido título X del Reglamento de extranjería con lo establecido en el Reglamento 1408/71/CEE, relativo a la prohibición de residencia a este tipo de trabajadores.

secutivos de actividad y de residencia continuadas en territorio español desempeñe su actividad, por cuenta propia o ajena, en otro Estado miembro y mantenga su residencia en España, regresando al territorio español diariamente o, al menos, una vez por semana. A los exclusivos efectos del derecho de residencia, los períodos de actividad ejercidos en otro Estado miembro de la Unión Europea se considerarán cumplidos en España.

11. Comisión Europea: https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/cross-border-commuters/index_es.htm.

Los criterios que se han llevado a efecto para la regulación de los derechos de los trabajadores transfronterizos es el carácter restrictivo fijado en el Reglamento n.º 15/61/CEE a dicho principio. Por otro lado, el Reglamento n.º 38/64/CEE establece el principio de libertad de circulación a determinadas actividades o zonas, acordadas de forma unilateral por cada Estado, el reconocimiento de fuerza vinculante del Reglamento n.º 1612/68 de 15 de octubre, el Tratado de Roma de marzo de 1957, problemática de poder ser aplicable a los trabajadores por cuenta ajena y el Tratado de *Maastricht* de 7 de febrero de 1992, por el que se crea el estatuto de ciudadanía de la Unión. Estas disposiciones normativas de carácter comunitario, la mayoría emanadas de la entonces “Comunidad Económica Europea”, resultan de trascendental importancia en cuanto a los derechos de los trabajadores transfronterizos que prestan servicios en Ceuta.

Conviene recordar que, además de lo expuesto, el término frontera es definitivo, en Derecho Internacional como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, es decir, la línea que determina el ámbito espacial donde su estado ejerce su soberanía con exclusión de otros.

II. RÉGIMEN LABORAL DEL SERVICIO DOMÉSTICO EN ESPAÑA

La extensa normativa sobre el Régimen Especial de las Empleadas de Hogar de la Seguridad Social se retrotrae a la década de los sesenta del siglo XX. El Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico¹². Con posterioridad a este Reglamento le siguen otras disposiciones normativas entre Reales Decretos y Leyes. Durante este tiempo transcurrido, varias decenas de normas han regulado los derechos laborales de las empleadas de hogar en nuestro país.

A. Régimen Especial de la Seguridad Social de las Empleadas de Hogar

Los trabajadores enmarcados en el ámbito normativo del Real Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, regulador del Régimen Especial de la Seguridad Social de las empleadas de hogar son los que se dedican a servicios exclusivamente domésticos para uno o varios titulares del hogar familiar, siempre que estos servicios sean prestados en la casa que habite el titular del hogar familiar y que perciban un sueldo o remuneración de cualquier clase.

B. Relación laboral del carácter especial del servicio del hogar familiar

El Real decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la Relación Laboral de Carácter Especial del Servicio del Hogar Familiar, se establece el régimen jurídico de

12. BOE de 29 de diciembre de 1969.

las relaciones laborales de carácter especial, como es el supuesto planteado, establecidas en el Estatuto de los Trabajadores. Según establece este decreto, se determina como relación laboral especial del servicio del hogar familiar la que conciertan el titular del mismo, como empleador, y la persona que prestará los servicios en el hogar familiar, con una remuneración.

III. LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS EXTRANJEROS EXTRACOMUNITARIOS EN CEUTA

La Constitución Española establece el marco del sistema jurídico de los extranjeros en España, junto a los Tratados Internacionales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las Leyes Orgánicas. La Vigente legislación en materia de extranjería, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sus diversas modificaciones, establece los derechos de los extranjeros en nuestro país. Los numerosos cambios normativos que ha sufrido la legislación de extranjería han sido desarrollados en el marco de los derechos que ofrece el artículo 13.1 de nuestra Carta Magna, siguiendo los preceptos de lo establecido por el Tribunal Constitucional; en especial atención a la sentencia 115/1987, donde se establecía entonces que en nuestro país los extranjeros sí tienen derechos fundamentales. Esta línea jurisprudencial ha tenido continuidad a lo largo de los años. En este sentido tal y como establece Pulido¹³ los cambios más significativos en cuanto a modificación normativa por imposición de la jurisprudencia constitucional eran los siguientes hace más de una década.

“El cambio más relevante que constituye el eje central del giro radical viene expuesta en la STS 236/2007 y consiste en retomar una línea del discurso jurídico abandonada en la STC 72/2005, de 4 de abril (caso del marroquí Sr. Razzougi), que el extranjero que entra en España de manera ilegal tiene los mismos derechos reconocidos en la Constitución que un nacional, reconocimiento que se vincula a la dignidad de la persona humana, entendiendo de una manera omnicomprensiva de todos los derechos reconocidos a los españoles en la Sección primera del Capítulo II del Título I de la Constitución española (arts. 14-29)”.

A este tenor el artículo 3 de la vigente Ley Orgánica 4/2000 marca la equiparación de los extranjeros y españoles en lo concerniente a derechos en el sentido que: “Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles”.

13. Pulido, M.: *Sobre el brusco giro jurisprudencial en materia de extranjería*, 2008, www.legaltoday.com

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional consideró que las leyes no tienen una libertad absoluta para definir los derechos de los extranjeros, estableciéndose en tres grupos:

- a) Aquellos inherentes a la dignidad humana, que tienen que reconocerse en condiciones de igualdad respecto a los nacionales.
- b) Derechos cuya titularidad es exclusiva de los nacionales y que, por tanto, se niegan a los extranjeros.
- c) Derechos que las leyes pueden extender a los extranjeros, estableciendo las modulaciones que se consideren oportunas¹⁴.

IV. NORMATIVA SECTORIAL DEL COLECTIVO PROFESIONAL DE LAS EMPLEADAS DE HOGAR

A. Normativa preconstitucional

El primer antecedente del trabajador extranjero se encuentra en el Decreto de 17 de noviembre de 1852¹⁵, durante el reinado de Isabel II, constituyendo el primer conato¹⁶ para elaborar una norma sobre extranjería en España. Este cuerpo normativo era una recopilación de toda la legislación precedente, sin hacer una definición explícita del concepto de extranjero, sino más bien de quienes gozaban o padecían de tal condición. Hasta primeros del siglo XX, la actividad del servicio doméstico era meramente servil¹⁷.

A pocos meses del nacimiento de la II República Española se establecerá una nueva normativa: El Real Decreto 403/81931, de 16 de enero del Ministerio de Trabajo y Previsión, por el que se regula el trabajo de los extranjeros en España en diversas actividades. Esta novedosa norma pretendía evitar la miseria y explotación de los trabajadores extranjeros, pero también canalizar legalmente su situación en España¹⁸. Una de las cuestiones novedosas de esta normativa era declarar en el caso de trabajo por cuenta ajena, la necesidad de que éste adoptara la forma escrita, debiendo ser visado

14. Artículo 14 LO 4/2000. Derecho a seguridad Social y a los servicios sociales. 1.1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles. 2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico. 3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

15. Esta norma supuso el precedente en nuestro ordenamiento jurídico para que se pudiera expulsar a un extranjero como medida administrativa (no legislativa, hasta ese momento ausente en el Código Penal), siempre que se encontrara en los supuestos contenidos en la norma: a) indocumentados, b) de los vagos y c) los que huyen de la justicia.

16. Miralles P. P.: Conferencia sobre la legislación de extranjería en España del s. XIX al XXI, Tenerife, 12 de julio de 2006, disponible en el periódico digital *sindistancia.uned*.

17. Patino Alonso, M. C.; Vicente Galindo, M. P. y Galindo Villardón, M. P.: "Perfil multivariante de las mujeres empleadas en el servicio doméstico", ob. cit.

18. Montoya Melgar A: "Tendencias actuales sobre el ámbito personal del derecho del Trabajo", *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 36, 2006, pp. 63-90.

el mismo por la Jefatura de unos servicios especiales que se crearían al efecto, y consagraba por primera vez, en nuestro Derecho del Trabajo, el principio de igualdad de salario entre español y extranjero. No obstante, la referida igualdad entre nacionales y extranjeros ya venía referenciada en el artículo 44 del Código del Trabajo de 1926¹⁹.

Tras la suspensión del Decreto de 1931, se dictará uno nuevo más acorde con los principios republicanos en 1932, derogando el precedente, aunque manteniendo la definición dada en el mismo de trabajador extranjero, previéndose la continuidad de las relaciones laborales de los extranjeros; estableciendo la obligación de cubrir vacantes que se fuesen produciendo, con españoles que se encontraban en paro involuntario y estuviesen capacitados profesionalmente. No obstante, hay que resaltar que la novedad más importante de la nueva regulación fue en lo relativo a la equiparación que se ofrecía al extranjero con los nacionales (algo no previsto en la regulación anterior), siempre y cuando llevasen al menos cinco años de residencia en el país.

Será tres años más tarde cuando se lleve a efecto una nueva regulación a través del Decreto de 29 de agosto de agosto de 1935, rebajando la edad laboral a los 14 años de edad (tanto nacionales como extranjeros), definiendo al trabajador por cuenta ajena (art. 2 del Decreto) de la siguiente forma:

“Toda persona varón o hembra, mayor de 14 años, no nacida ni nacionalizada en España, que ejerza o trate de ejercer en el país un oficio o empleo asalariado, bien sea manual, técnico, artístico o pedagógico, o de dirección o gestión, cualquiera que se a la forma y cuantía de la retribución con que se remunera su servicio”.

En cuanto a la definición de trabajador extranjero regulada en el Decreto de 29 de agosto de 1935, era considerada “[...] toda persona no nacida ni nacionalizada en España...”.

Con el cambio de régimen y más concretamente en el año 1944, se reguló la contratación de personal especializado en nuevas industrias²⁰ en las que se establecía “que en aquellos casos en que se hiciese necesario la contratación de especialistas extranjeros para el establecimiento de una industria, adaptación de alguna técnica especial, profesional de personal español, o cualquier otra causa de interés nacional así lo aconsejara, el Gobierno podría conceder una autorización especial, por plazo no superior a cinco años y prorrogable por periodos de dos, siempre que subsistirán las causas que aconsejaron su concesión”.

El Decreto de 29 de agosto de 1948 del Ministerio de Trabajo, en su articulado declaraba comprendidos en el campo de aplicación obligatorio los seguros de vejez e invalidez, así como los de enfermedad, a los súbditos hispanoamericanos, portugueses, filipinos y andorranos que ejercieran labores en España, y de los restantes en el caso de existir tratados o convenios al respecto. Con posterioridad, el Decreto de 22 de junio de 1956 hizo extensibles los derechos regulados en el Decreto de 1948 a otros nacionales.

19. Artículo 44: “los operarios extranjeros gozarán de los beneficios de la presente legislación”.

20. Decreto de 23 de septiembre de 1944 (Ministerio de Trabajo) (R.A. 1315).

Sería tres años más tarde cuando el Decreto de 4 de junio de 1959 ampliaba la extensión de los seguros sociales a los brasileños. Fue precisamente en este mismo año cuando se crean disposiciones sociales que incluyen a los servidores domésticos en el sistema de provisión social como la puesta en funcionamiento del Montepío Nacional del Servicio Doméstico, el 17 de marzo de 19²¹.

La Ley 62/1961 de 22 de julio (R.A. 1047), sobre seguro de desempleo, ampliaba por primera vez el derecho a este seguro a los trabajadores extranjeros, en concreto en su artículo 6 estableciendo: “Los trabajadores extranjeros al servicio de empresas españolas podrán disfrutar de los beneficios del seguro en igualdad de condiciones que los trabajadores españoles, sin perjuicio de lo que se disponga en los Acuerdos de Reciprocidad, que pudiera concretar el Gobierno”. El desarrollo reglamentario de esta Ley se llevó a efecto por la Orden 14/9/1961 (R.A. 2067).

Con la Ley de Bases de Seguridad Social 193/1963 de 28 de diciembre (R.A. 2067), se conseguirían nuevos avances. En su base segunda, cinco, número ocho la plena equiparación en materia de Seguridad Social de determinados nacionales y extranjeros: “quedarán equiparados a los españoles, en los términos y condiciones que en cada caso acuerde el Gobierno, los súbditos de países, hispanoamericanos, andorranos y filipinos, portugueses y brasileños, que residan en territorio español. Con respecto a los súbditos de los restantes países se estará a lo que se disponga en los Convenios o Acuerdos ratificados o suscritos al efecto o a cuanto les fuere aplicable en virtud de reciprocidad tácita o expresamente reconocida”. En el mismo sentido se ratificaba el Decreto 907/1966, de 21 de abril (Texto articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social) en su artículo 7.4, algo que reiteraba la Orden 28 de diciembre de 1966, del Ministerio de Trabajo (R.A. 2004).

Llegaría el año 1967, en el que España ratificó el Convenio de la OIT n.º 97 (23 de febrero de 1967), obligando a dictarse por parte de la Dirección General de Previsión la Resolución 15/04/1968, por la que se equiparaba como regla general a los extranjeros con los nacionales, aunque con algunas excepciones, siempre y cuando se encontraran legalmente en nuestro país y no realizaran su actividad profesional en las siguientes categorías: a) Trabajadores por cuenta propia. b) Trabajadores fronterizos. c) Artistas que se encuentren por un corto periodo de tiempo en territorio español. d) Trabajadores del mar.

Otras de las disposiciones normativas más novedosas de finales de la década de los sesenta fue la Ley 29/1968 de 20 de junio (R.A. 1107), relativa a las exacciones por la expedición de permisos de trabajo. Este cuerpo normativo implementó los derechos por expedición y renovación de los permisos de trabajo, dividiéndose en cuatro categorías: I Permisos de trabajo por cuenta ajena, II, Permisos de trabajo por cuenta propia, III Autorizaciones colectivas, IV. Permisos de trabajo no sujetos (al tener carácter excepcional). Este último supuesto era precisamente el que se expedían a aquellos extranjeros que hubieran contribuido notoriamente al progreso cultural o

21. Patino Alonso, M. C.; Vicente Galindo, M. P. y Galindo Villardón, M. P.: “Perfil multivariante de las mujeres empleadas en el servicio doméstico”, ob. cit.

económico del país, pudiendo dedicarse al ejercicio indistinto de actividad por cuenta propia o ajena, con excepción de aquellas cuyo desempeño requiriera titulación.

Una normativa reseñable, aunque no destacable era la Ley 118/1969 de 30 de diciembre (R.A. 2386), que reiteraba la proclamación de la igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la comunidad iberoamericana y Filipinas con los españoles. Esta ley tuvo su desarrollo reglamentario a través de la Orden de 15 de enero de 1970 del Ministerio de Trabajo, por la que se exoneraba a estos trabajadores de la obtención de cualquier tipo de permiso y se autorizaba a las empresas para la libre contratación de los mismos. El Decreto 522/1974 de 14 de febrero²², por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros del territorio español, en su artículo primero, en lo relativo a extranjeros disponía lo siguiente: “a los que gocen de la condición de acuerdo con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico en la materia”, considerando extranjero a quien no fuese nacional.

Teniendo en cuenta los antecedentes normativos se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en virtud del Decreto 2065/1974 de 30 de mayo (R.A. 1489), reiterando la igualdad proclamada entre españoles y otras nacionalidades a las que hacía alusión explícita las normativas precedentes.

Finalmente, el último texto normativo preconstitucional lo encontramos en el Decreto 1874/1978 de 2 de junio (de la Presidencia del Gobierno) (R.A. 1721) relativo a la concesión y renovación de los permisos de trabajo y permanencia y autorizaciones de residencia, donde se establece la obligación de solicitar ante el Gobierno Civil de la provincia, el permiso de trabajo y el correspondiente permiso de permanencia o autorización de residencia.

B. Normativa constitucional

1. Disposiciones normativas precursoras de la normativa actual y vigente

Llevándose a efecto el cumplimiento de la disposición adicional segunda del citado Real Decreto 1874/1978, se aprobó la Orden Ministerial de 4 de octubre de 1979 de la Presidencia del Gobierno (R.A. 2410); estableciendo disposiciones derogatorias sobre la misma el Real Decreto 1031/1980 de 3 de mayo.

Tras la aprobación de la Ley 8/1980, de 10 de marzo (Estatuto de los Trabajadores) se dispuso en el artículo 7.c del texto normativo: que los extranjeros tienen la capacidad necesaria para contratar la prestación de su trabajo, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación específica sobre la materia.

Otra de las normativas de referencia en el periodo constitucional es la Ley 58/1980 de 15 de noviembre, de la Jefatura del Estado (R.A. 2606), donde en su artículo único, equiparaba a los extranjeros en sus relaciones laborales y de Seguridad Social con los españoles, eximiéndoles del pago de los derechos derivados de su condición. El

22. Conteníá disposiciones derogatorias de los Decretos de 4 de octubre de 1935 y de 2 de julio de 1954.

mismo criterio fue el que estableció la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (primera legislación de extranjería), pues establecía en su artículo 1 la delimitación del ámbito de aplicación de la misma, señalando que “se considera extranjero, a los efectos de esta ley, a quienes carezcan de nacionalidad española²³ y no sean nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, ni les sea de aplicación el régimen comunitario”. No existía en nuestro ordenamiento jurídico una definición legal y precisa del término “trabajador transfronterizo”, hasta que se dictó la referida Ley Orgánica 7/1985, estableciéndose en el capítulo III del título II, bajo la acepción “Del permiso de trabajo y regímenes especiales” y en concreto su contenido venía establecido por el artículo 43 estableciendo lo siguiente: “Los trabajadores extranjeros que, residiendo en la zona limítrofe, desarrollen su actividad en España y regresen a su lugar de residencia diariamente, o al menos, una vez a la semana, deberán obtener la correspondiente autorización administrativa, con los requisitos y condiciones con que se conceden las autorizaciones de régimen especial”. Del desarrollo normativo que se implementó a nuestra primera ley de extranjería, a través del Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprobó el primer reglamento de extranjería, señalaba en su artículo 33.1 la preceptividad del trabajador extranjero extracomunitario que pretendiera prestar servicios en nuestro país y la obligación legal de obtener permiso de trabajo. Por tanto, hasta la aprobación tanto de la primera ley, como del primer reglamento de extranjería, no se definió con precisión, y de manera taxativa, el término trabajador transfronterizo.

Ubicándonos en una situación más contemporánea, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, realiza un tratamiento jurídico conjunto, aunque diferenciado de los trabajadores transfronterizos y de la prestación transnacional de servicios, en concreto en el Título II, Capítulo III, relativo a la autorización de trabajo y regímenes especiales. De esta manera, al trabajador transfronterizo, se le definen y enumeran los requisitos que deben poseer para obtener esa condición: a) Residencia en la zona limítrofe. b) Se suprime la obligatoriedad de regresar a su lugar de origen una vez a la semana, lo que le obliga a regresar todos los días a su país, con el fin de que pernocten, así como c) Se omite referencia alguna a la duración del permiso de trabajo. Con posterioridad el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio (Primer reglamento de extranjería de la LO 4/2000), en su artículo 76, reguló por primera vez un nuevo requisito que era el “*certificado de residencia en el país vecino*”, terminología ésta que difiere conceptualmente de la que se realiza en la actualidad “zona fronteriza de un estado limítrofe”. Con respecto al siguiente reglamento, el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, dedicaba un extenso tratamiento a los trabajadores transfronterizos, al dedicar en su artículo 84, entre otras cuestiones, el tratamiento unitario de estos trabajadores, desmembrándose por primera vez los trabajadores transnacionales de servicios que hasta ese momento habían sido objeto de tratamiento conjunto.

23. Se hace una clara remisión a los artículos 17 y siguientes del Código Civil, donde se establecen los requisitos de adquisición y pérdida de la nacionalidad española.

Expresamente se establecía en el referido artículo 84, que la validez de la autorización, ya sea por cuenta propia o ajena, se encontraría limitada al ámbito territorial transfronterizo donde el trabajador prestara sus servicios. En la actualidad, esta situación sólo puede darse respecto de los trabajadores de Andorra, Marruecos y Gibraltar, puesto que el resto de países limítrofes son miembros de la Unión Europea (Francia y Portugal).

Centrándonos en el momento actual de los trabajadores transfronterizos de Ceuta, atendiendo a la normativa en vigor, debemos acudir al Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. El título X del Reglamento regula la situación del colectivo en cuestión, dedicando tres artículos (182 a 184 inclusive). En cuanto a la definición actual del Trabajador Transfronterizo, el artículo 182 establece lo siguiente: “Se halla en situación de trabajo transfronterizo el trabajador que haya sido autorizado para desarrollar actividades lucrativas, laborales o profesionales por cuenta propia o ajena en las zonas fronterizas del territorio español, residiendo en la zona fronteriza de un Estado limítrofe al que regrese diariamente”. En este sentido no se distancia en cuanto a la conceptualización a la reglamentación precedente. Es en lo relativo a las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, que suponen la inmensa mayoría en Ceuta, las que vienen establecidas en el artículo 183.2.^a), siendo las siguientes: “1.º Carecer de antecedentes penales en España y en sus países anteriores de residencia durante los últimos cinco años, por delitos previstos en el ordenamiento español. 2.º No figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido. 3.º Residir en la zona fronteriza con territorio español de que se trate. 4.º Que la situación nacional de empleo permita la contratación del trabajador extranjero. 5.º Que el empleador presente un contrato de trabajo, con fecha de comienzo condicionada a la de la eficacia de la autorización, que garantice al trabajador una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización. 6.º Que el empleador haya formalizado su inscripción en el correspondiente régimen del sistema de Seguridad Social y se encuentre al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. 7.º Que las condiciones fijadas en el contrato de trabajo se ajusten a las establecidas por la normativa vigente y el convenio colectivo aplicable para la misma actividad, categoría profesional y localidad. 8.º Que el empleador cuente con medios económicos, materiales o personales, suficientes para su proyecto empresarial y para hacer frente a las obligaciones asumidas en el contrato frente al trabajador. 9.º Que se tenga la capacitación y, en su caso, la cualificación profesional legalmente exigida para el ejercicio de la profesión”.

En relación al artículo 184 del vigente Reglamento de extranjería, se siguen manteniendo los criterios de la normativa precedente en cuanto a la durabilidad de los contratos. No obstante, cabe resaltar lo referenciado en el apartado 5 del referido artículo al establecer la imposibilidad de los trabajadores transfronterizos de generar derecho para la obtención de una autorización de residencia y trabajo por cuenta

propia o ajena, “sin perjuicio de que sea tenida en cuenta para la valoración de las solicitudes que pudieran presentarse por el titular”.

2. Normativa vigente. El Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar

Hay que destacar que el artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley del estatuto de los Trabajadores incluye entre las relaciones laborales de carácter especial: b) La del servicio del hogar familiar. Por otro lado, nos encontramos como referente el Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, al ser una de las normas pioneras en este sentido, regulando la relación laboral especial, al distanciarse de la relación jurídica privada de carácter civil y dándole su auténtico emplazamiento al servicio doméstico en el ámbito del derecho del trabajo y de la seguridad social. Esta precariedad referida y que pretendió paliar esta novedosa norma de mediados de los ochenta estuvo sin duda influenciada por el Convenio número 189 de la Organización Internacional del Trabajo, por el que se fija una protección mínima para los empleados domésticos, con amplia influencia en la legislación vigente. La regulación especial a la que hace alusión la vigente legislación se justifica por el ámbito en el que presta la actividad, el hogar familiar, que está vinculado a la intimidad personal y familiar²⁴. Este ámbito, a su vez, justifica el vínculo personal basado en una relación de confianza entre el titular del hogar familiar y el trabajador que presta sus servicios en el mismo.

Volviendo al ya mencionado Real Decreto 1424/1985 y más concretamente a la Disposición Adicional de este cuerpo normativo se establecía lo siguiente: “En lo no previsto en la presente norma será de aplicación la normativa laboral común, en lo que resulte compatible con las peculiaridades derivadas de carácter especial de esta relación: expresamente no será de aplicación el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores”. En cuanto a los derechos colectivos de estas trabajadoras, el Real Decreto 1620/2011, al igual que el anterior Real Decreto 1424/1985 no se pronuncia sobre este tipo de derechos²⁵. No los prohíbe, pero tampoco los reconoce, haciendo única alusión al pacto colectivo cuando se refiere a la materia salarial.

Los trabajadores transfronterizos tienen derecho a la libre sindicación en los términos previstos en el artículo 28.1 CE y de la Ley Orgánica de Libertad Sindical; derecho de huelga conforme al artículo 28 CE y al Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo 17/1977, de 4 de marzo; derecho de adopción de medidas de Conflicto Colectivo al amparo del artículo 37.2 CE y el derecho a la negociación colectiva a tenor de los artículos 37.1 CE y 3.1.b) y 4.1.c) y Título III del estatuto de los Trabajadores. No obstante hay que tener en cuenta que la baja afiliación sindical de los trabajadores domésticos y la ausencia de asociaciones profesionales de empleadores del hogar

24. Ayala del Pino C: “La ordenación jurídica vigente del trabajo de los empleados del hogar familiar”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 2018.

25. Ayala del Pino C: “La ordenación jurídica vigente del trabajo de los empleados del hogar familiar”, ob. cit.

dificulta la negociación de un convenio colectivo estatutario con eficacia general para este colectivo.

V. SITUACIÓN VIVIDA DURANTE EL CIERRE FRONTERIZO Y CONSECUENTE RESTRICCIÓN DE TRÁNSITO

Las autoridades marroquíes cerraron unilateralmente el paso fronterizo del Tarajal el 13 de marzo de 2020, en plena crisis sanitaria en los comienzos de la pandemia provocada por el COVID-19. Nuestro país hizo lo propio justo al día siguiente²⁶, declarándose el segundo Estado de Alarma de nuestra democracia y el primero llevado a efecto como consecuencia de la pandemia. A éste le sucedieron varias prórrogas²⁷ redundando en el mantenimiento del cierre fronterizo y consecuente impedimento de tránsito entre ambos lados de la frontera durante un total de 795 días, algo que no había tenido precedente en la ciudad de Ceuta.

A. Breve análisis desde la perspectiva de la Tesorería de la Seguridad Social en Ceuta

Desde la Tesorería de la Seguridad Social en Ceuta, Montserrat Méndez Ruibal²⁸ (Jefa de la Unidad de Impugnaciones), argumentaba que en materia de Seguridad Social existen unos sistemas que se denominan de liquidación, conformando tres tipos diferenciados, a saber: a) Sistema de Autoliquidación (en desuso), b) Un sistema de liquidación directa y c) Un Sistema de liquidación simplificada. En este sentido, las empresas de Régimen General adoptan el régimen de simplificación directa, comunicando los conceptos salariales y extrasalariales a la Tesorería y procediendo a su liquidación. No obstante, apostillaba Méndez lo siguiente:

“El sistema de empleados del hogar es un modelo que tiende a simplificarlo, comunicándose el alta de la seguridad la cantidad que se está abonando en concepto de nómina, por tanto ha de existir un soporte físico con respecto a la nómina. Se puede seguir abonando una parte de la remuneración en especie, que normalmente es en alimentación. Por ello se

26. El Gobierno, en la reunión extraordinaria del Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2020, aprobó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

27. Por mediación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Convendría mencionar, por el caso que nos ocupa, lo preceptuado en el artículo 7 de este reglamento referido a la Limitación de la libertad de circulación de las personas. A este Real Decreto inicial le han seguido: El Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el anterior, modificando parcialmente el referido artículo 7, el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma, seguido por el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma y finalmente el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma, dando una nueva redacción al susodicho artículo 7. Es destacable el hecho de la insistencia que se han llevado a efecto en las diferentes prórrogas del estado de alarma en lo relativo a la limitación de la libertad de circulación de las personas, con la consecuente vulneración del derecho a la libertad ambulatoria reconocido en el artículo 19 de la Constitución Española.

28. Montserrat Méndez Ruibal (Jefa de la Unidad de Impugnaciones en la sede de la Tesorería de la Seguridad Social en Ceuta), entrevista del autor, Ceuta 16 de mayo de 2022.

comunica a la seguridad social cuánto es en salario y cuánto en especie. Normalmente en Ceuta las empleadas de hogar están dadas de alta con un mínimo de 20 horas, que coincide con la media jornada. El colectivo de transfronterizos no tiene permiso de residencia, por lo que la pernoctación no es posible. En este sentido la reivindicación que plantean estas trabajadoras está poco fundamentada, al ser un supuesto contemplado en la normativa sectorial de la seguridad social, como en la de extranjería, al no autorizar la residencia”.

Por tanto y a juicio de la Jefa de Unidad de Impugnaciones, no tendría cabida una situación de arraigo. Siguiendo con los criterios establecidos en la Seguridad Social con respeto a los empleadores, éstos comunican el alta el salario y las horas, correspondiendo una base de cotización, todos los meses se envía a la Tesorería la cuota de cotización. En el caso de existir variaciones ha de comunicarse.

A partir del 1 de enero de 2022, las bases de cotización por contingencias comunes son las siguientes, en función de la retribución mensual recibida por los empleados de hogar, incrementando con la parte proporcional de las pagas extraordinarias, según se establece en el siguiente cuadro:

Tabla 1.

Bases de Cotización²⁹

Tramo	Retribución mensual €/mes	Base de cotización €/mes
1º	269,00 €/mes	231
2º	269,01 hasta 418,00	379
3º	418,01 hasta 568,00	528
4º	568,01 hasta 718,00	677
5º	718,01 hasta 869,00	827
6º	869,01 hasta 1.017,00	976
7º	1.017 hasta 1.166,70	1166,7
8º	1.166,71 hasta 1.273,00	1220
9º	1.273,01 hasta 1.439,00	1370
10º	1439,01	Retribución mensual

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social.

Existe una bonificación de hasta un 45%, al cambiar del régimen especial de cotización a un sistema especial de cotización dentro del régimen general, a las personas empleadoras que gozan de la condición de familia numerosa. La disposición final tercera del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

En entrevista mantenida con José García Rubio³⁰ (Director de la Administración de la Seguridad Social), comentó que en el mes de mayo de 2022 había un total de 469

29. Ley 42/2006 (disposición adicional 4ª), Ley 22/2021 (art. 106, cuatro) y Orden Ministerial PCM/244/2022 (art. 15).

30. José García Rubio (Director de la Administración de la Seguridad Social en Ceuta 51/01), entrevista del autor, Ceuta 16 de mayo de 2022.

trabajadoras transfronterizas afiliadas, sufriendo un muy considerable descenso con respecto al periodo previo al cierre fronterizo. En marzo de 2020 había un total de 1860, en marzo de 2021 sólo 640, siendo en abril de 2020 un total de 1396. Por tanto, de marzo de 2020 al mismo mes del 2021 se redujo en un 190 % el nivel de afiliación de este colectivo. A este tenor exponía García Rubio lo siguiente:

“Durante el mismo mes de abril solicitaban muchas empleadoras información de cómo poder dar de baja a sus empleadas de hogar. La normativa establece un periodo de tres días naturales previos. Surgieron muchas dudas, pues no se sabía qué iba a ocurrir y qué tiempo iba a durar. Por tanto, se suscitaba el dilema de, por parte de las empleadas de volver a casa (Marruecos) o garantizar el puesto de trabajo”.

A juicio de Méndez se ha sustituido *de facto* un sistema de previsión por unas redes familiares, y se ha puesto en solfa la labor de muchas empleadas de hogar que han llevado a efecto cuidados de personas mayores y/o dependientes, que sin su ayuda no hubieran podido llevar a efecto actuaciones básicas en la vida diaria.

B. Perspectiva de las portavoces de las trabajadoras transfronterizas empleadas de hogar

Con respecto a la versión y perspectiva que aportaron, las principales representantes de las trabajadoras transfronterizas que venían manifestándose³¹ en la plaza de los Reyes (frente a la Delegación del Gobierno en Ceuta) Rachida, Lakkira, Amina y Yubaida³², éstas manifestaron sus reivindicaciones en entrevista mantenida con estas cuatro trabajadoras, reiterando las peticiones que ya hicieron a organizaciones sindicales³³, algún que otro partido político³⁴ y Organización No Gubernamental³⁵. En sus testimonios constataban que procedían de diversos lugares del Reino de Marruecos, empadronándose finalmente en Castillejos (Fnideq), llevando más de diez años trabajando con contrato en la ciudad. Aunque, a decir verdad,

31. Diario El País: *Mujeres transfronterizas atrapadas en Ceuta*, 06/04/2022, disponible en <https://elpais.com/espana/2022-04-06/mujeres-transfronterizas-atrapadas-en-ceuta.html>. El Diario.es: *El limbo de los trabajadores transfronterizos en Ceuta y Melilla: sin empleo y sin ayudas si no son residentes*, 27/09/2020, consultable en https://www.eldiario.es/desalambre/limbo-trabajadores-transfronterizos-ceuta-melilla-empleo-ayudas-si-no-son-residentes_1_6247074.html.

32. Rachida es la portavoz de las trabajadoras transfronterizas que se manifiestan una vez en semana frente a Delegación del Gobierno reivindicando su precaria situación. Fue entrevistada, junto a sus compañeras Lakkira, Amina y Yubaida el día 17 de mayo de 2022, efemérides de la entrada masiva de marroquíes en Ceuta.

33. Diario El Pueblo de Ceuta: *CCOO pedirá al Gobierno de España “soluciones” para los transfronterizos de Ceuta*, 09/03/2022, <https://elpueblodeceuta.es/art/68000/ccoo-pedira-al-gobierno-de-espana-soluciones-para-los-transfronterizos-de-ceuta>.

34. Diario El Faro: *Ceuta Ya! brindará un reconocimiento a las mujeres transfronterizas por el 8 de marzo*, 28/02/2022, <https://elfarodeceuta.es/ceuta-ya-reconocera-mujeres-transfronterizas/>.

35. Diario El Faro: *La Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía respalda las acciones de los transfronterizos*, 18/10/2021, <https://elfarodeceuta.es/asociacion-pro-derechos-humanos-andalucia-respalda-acciones-transfronterizos/>. *Caravana feminista para apoyar a las trabajadoras transfronterizas de Ceuta*, <https://www.entrepueblos.org/news/caravana-feminista-para-apoyar-a-las-trabajadoras-transfronterizas-de-ceuta/>. RTVCE: *La Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía denuncia inacción con los trabajadores transfronterizos*, 17/03/2022, <https://www.rtvce.es/articulo/sociedad/defensor-pueblo-denuncia-inaccion-trabajadores-transfronterizos/20220317131328044391.html>.

reconocen que son unas privilegiadas, porque la mayoría se encuentra trabajando de manera precaria.

Tan sólo una de las cuatro empleadas de hogar entrevistadas (Rachida) dispone de un contrato a jornada completa. Muchas veces, a lo largo de estos años de vida laboral entre Ceuta y Castillejos, se encontraron con el impedimento de poder cruzar la frontera, pese a estar documentadas en calidad de transfronterizas; debido “al descontrol” del tremendo tránsito de miles de personas con pasaporte. A este tenor apostillaban lo siguiente:

“Aunque no podamos dormir en Ceuta, todo el mundo sabe que no es así. El día que nos enteramos que cerraban la frontera (13 de marzo) nos pilló de sorpresa. Muchas compañeras tuvieron que buscarse un piso, porque las empleadoras no nos daban alojamiento.

Entre el 17 y 18 de mayo de 2021, entraron muchas transfronterizas que se habían quedado atrapadas en Marruecos con el cierre fronterizo y se presentaron en las casas donde trabajaban y así no perder su medio de vida. Nos llegaron rumores (desde Marruecos) que se iba a abrir la frontera.

No podemos renovar nada, porque no tenemos el certificado de residencia de Marruecos. No nos dan arraigo laboral³⁶... Yo cumplo con los requisitos, como un justificante que acredita que llevo aquí desde el 13 de marzo, puedo traer el certificado de penales de Marruecos. No tengo el pasaporte en vigor pero sí puedo traer la cédula de inscripción que la puedo pedir. Tengo cotización de 6 meses en jornada completa, pero me ponen pegas (extranjería) en julio de 2020 al traer el certificado de residente de Marruecos (a través de una hermana), pues me indican que no he vivido en Ceuta. Otra de nuestras reivindicaciones es poder volver a Marruecos con garantías”.

En cuanto a la cuestión de restitución del tráfico fronterizo existe la Orden INT/424/2022, de 13 de mayo, por la que se modifica la Orden INT/657/2020, de 17 de julio, por la que se modifican los criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. En esta disposición normativa se regula lo siguiente al final del párrafo cuarto de la misma: “Para las personas que reúnen los requisitos exigibles para trasladarse al resto del espacio Schengen, la apertura se producirá el 17 de mayo a las 00:00 horas; y para los trabajadores transfronterizos, el 31 de mayo a las 00:00 horas”.

36. El artículo 124.1. del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 dispone lo siguiente: Se podrá conceder una autorización de residencia por razones de arraigo laboral, social o familiar cuando se cumplan los siguientes requisitos: 1. Por arraigo laboral, podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses. A los efectos de acreditar la relación laboral y su duración, el interesado deberá presentar una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite.

Pese a conocer, por parte de las entrevistadas, el documento relativo a la Orden INT/424/2022, las representantes del colectivo de mujeres transfronterizas manifestaron lo siguiente:

“Sabemos que podemos ir, pero no tenemos claro que podamos volver. No nos fiamos de lo que pueda ocurrir al otro lado de la frontera (Marruecos). El Ministro del Interior español dijo el otro día que tenemos que pedir un visado para volver. Tenemos el permiso, pasaporte y hasta el NIE marroquí caducado. Hemos pedido audiencia con la Delegada del Gobierno la semana que viene. Nosotros hemos hecho una gran labor, hemos cuidado muchas personas mayores. Al principio de nuestra reivindicación nos hemos visto apoyadas por alguna ONG, sindicato o partido político, pero reconocemos que muchas veces nos han “mareado” o han venido a “hacerse la foto”. ¡Nadie se puede poner en nuestro lugar, sólo nosotras!”.

C. Balance de la situación actual desde la Oficina de Extranjeros de Ceuta

Según información obtenida por parte de Remedios Sánchez Arrebola³⁷ y Laarbi Mohamed Abdel-lah³⁸, sobre la cuestión relativa a las posibles situaciones de arraigo de este colectivo³⁹, mencionaban que según viene establecido en la Instrucción SEM 1/2021 Sobre el Procedimiento relativo a las autorizaciones de Residencia Temporal por razones de Arraigo Laboral se establecen los requisitos⁴⁰ 1) Carencia de antecedentes penales 2) Permanencia continuada en España (Es necesario acreditar un periodo mínimo de permanencia continuada en España de dos años inmediatamente anteriores a la solicitud). 3) Existencia de relaciones laborales. Es necesario demostrar la existencia de una o más relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses.

En cuanto a la forma de acreditar la relación laboral (1.3.3. Forma de acreditar la relación laboral. La relación laboral deberá ser acreditada de forma efectiva si bien podrá serlo por cualquier medio de prueba válido en derecho. En el caso de las relaciones de trabajo regulares las Oficinas de Extranjería verificarán de oficio los datos pertinentes obrantes en los ficheros de la Tesorería General de la Seguridad Social en base a la Disposición Adicional Quinta de la LOEX y el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.) Tal y como establecía el Jefe de la Oficina de Extranjeros en Ceuta, hasta la fecha se han registrado hasta la fecha un total de 78 solicitudes de arraigo

37. Remedios Sánchez Arrébola (Jefa del Área de Trabajo de la Delegación del Gobierno en Ceuta), entrevista del autor, Ceuta 18 de mayo de 2022.

38. Laarbi Mohamed Abdel-lah (Jefe de la Oficina de Extranjeros en Ceuta), entrevista del autor, Ceuta 18 de mayo de 2022.

39. Ver Hoja Informativa Autorización de Residencia por Circunstancias Excepcionales por Arraigo Laboral, disponible en https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones/madrid/servicios/extranjeria/35-Arraigo-laboral.pdf.pdf.

40. Rojo Torrecilla, E.: “Ampliación de la posibilidad de solicitar la autorización de residencia por arraigo laboral”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 5/2021, disponible en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-L-2021-00000001281.

laboral⁴¹. En relación a las autorizaciones de residencia de trabajadoras transfronterizas empleadas, se han visto sometidas a un considerable descenso. Antes del cierre fronterizo previo a la pandemia, había unas 1600 mujeres trabajando en este sector, disminuyendo notablemente, obteniendo un resultado a fecha de mayo de 2022 de unas escasas 340 mujeres transfronterizas en activo en el régimen de la seguridad social. Todo ello ha redundado en una considerable disminución de un 370%, con respecto al periodo previo al cierre fronterizo, como consecuencia de la pandemia.

VI. CONCLUSIONES

- El emplazamiento donde desarrollan la actividad laboral el colectivo de trabajadoras transfronterizas empleadas de hogar se ubica en una de las ciudades que, conforma una de las dos únicas fronteras Exteriores de la Unión Europea en África; donde se materializa uno de los mayores tránsitos diarios de personas del mundo.
- La normativa reguladora de trabajadores extranjeros, tanto a finales del siglo XIX, como hasta mediados del XX, han discriminado a aquéllos que no les uniera un vínculo de carácter histórico, cultural o lingüístico. Por contra se reguló, con un criterio de discriminación positiva al colectivo de iberoamericanos (incluyendo brasileños), en detrimento de otro tipo de extranjeros. Este último colectivo consiguió equiparse en el resto de regulación positiva en las últimas décadas del siglo XX.
- Durante la década de los sesenta del siglo pasado se inició la regulación del colectivo del Régimen Especial Doméstico en materia de Seguridad Social, teniendo su regulación laboral específica en la década de los ochenta.
- Otras de las cuestiones a resaltar en la vigente Ley Orgánica 4/2000 es la de marcar la equiparación de los extranjeros y españoles en lo concerniente a derechos en el sentido de que: “Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles”
- No obstante, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, estipula en su título X del Reglamento regula la situación del colectivo en cuestión, dedicando tres artículos (182 a 184 inclusive).

41. Ver STS 1184/2021, disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/47c54a-4d73e1a196e1125ff5cbb6196698390f6bb804b7ec>.

- El Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del Servicio Del Hogar Familiar, enmarca el ámbito de actuación laboral de las trabajadoras del sector. No obstante, se ha de resaltar la singularidad, de llevar a efecto su actividad laboral en un ámbito transfronterizo, lo cual excluye al colectivo del permiso de residencia.
- La afiliación sindical del colectivo en cuestión es apenas testimonial, lo cual redundaría en una ausencia de negociación colectiva o estatutaria por parte de las organizaciones sindicales, con eficacia efectiva para este colectivo.
- Las reivindicaciones de las trabajadoras transfronterizas se materializaron principalmente durante el periodo que ha durado el cierre de frontera, situación ésta que ya está solventada en cuanto a la restauración del tránsito de personas y vehículos. Solicitan un sistema de garantía de retorno por parte del país vecino, así como reclaman a las autoridades españolas el reconocimiento de situaciones de arraigo laboral, al alegar situaciones que pudieran estar incluidas, según su criterio. Se sienten desvaloradas, a veces utilizadas por organizaciones que han buscado una atención mediática, resaltando la gran labor que siguen desarrollando en lo concerniente del cuidado de personas mayores y/o dependientes.
- Por parte de las autoridades españolas de la ciudad, la respuesta es explícita al respecto. Una vez restituido el tránsito y consecuente movilidad de las trabajadoras, podrán regularizar muchas de las contingencias que surgieron durante el cierre fronterizo de más de dos años.
- La disminución en cuanto a la jornada laboral de este colectivo, por la reducción de horas laborales semanales en su relación contractual con sus empleadores, se ha hecho notar de forma progresiva. Una de las causas ha sido el incremento del Salario Mínimo Interprofesional, que ha tenido una repercusión directa en los costes que han de afrontar los empleadores frente a estas trabajadoras, provocando un efecto disuasorio en cuanto a la contratación de este sector tan especial del mercado de trabajo transfronterizo, especialmente vulnerable por su precariedad.

Bibliografía

- Abarca Junco, P.; Alonso-Olea García, B.; Lacruz López, J. M.; Martín Dégano I. M. y Vargas Gómez-Urrutia, M.: *El extranjero en el Derecho español*, Dykinson-UNED, Madrid, 2015.
- Ayala del Pino C: "La ordenación jurídica vigente del trabajo de los empleados del hogar familiar", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 2018.
- Cáritas: "Empleadas del Hogar, ¿Trabajadoras de Segunda?", *Revista*, marzo-abril 2022.
- Martínez Cano Cortés, Y.; Iñiguez Hernández, D. y Huertas González, R.: "Comentario al Artículo 43 y Artículo 41. El contingente de trabajadores extranjeros", en Santolaya Macchetti, P. (coord.): *Comentarios de la nueva ley de Extranjería*, Lex Nova, Valladolid, 2000.
- Miralles P. P.: Conferencia sobre la Legislación de extranjería en España del s. XIX al XXI, Tenerife, 12 de julio de 2006, disponible en periódico digital *sindistancia.uned*.

- Montoya Melgar A: "Tendencias actuales sobre el ámbito personal del derecho del Trabajo", *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 36, 2006.
- Patino Alonso, M. C.; Vicente Galindo, M. P. y Galindo Villardón, M. P.: "Perfil multivariante de las mujeres empleadas en el servicio doméstico", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 29(2), 2012, https://doi.org/10.5209/rev_crla.2011.v29.n2.38021
- Planet Contreras, A. I.: "Del proceso extraordinario de regularización de 1991 al proceso de 2001: Análisis de una década de Inmigración magrebí en España", en *I Congreso de Inmigración Interculturalidad y Convivencia*, Instituto de Estudios Ceutíes. Ceuta.
- Pulido, M.: *Sobre el brusco giro jurisprudencial en materia de extranjería*, 2008, www.legaltoday.com
- Quesada Segura, R.: *El contrato del servicio doméstico*, La Ley, Madrid, 1991.
- Rojo Torrecilla, E.: "Ampliación de la posibilidad de solicitar la autorización de residencia por arraigo laboral", *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 5/2021, disponible en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-L-2021-00000001281.
- Soddu, P.: *Inmigración extra-comunitaria en Europa: El caso de Ceuta y Melilla*, Consejería de Educación y Cultura, Ceuta, 2002.