

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de los cuidadores domésticos internos»****(dictamen de iniciativa)**

(2016/C 487/02)

Ponente: **Adam ROGALEWSKI**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Decisión del Pleno               | 21.1.2016   |
| Fundamento jurídico              | Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno<br>Dictamen de iniciativa |
| Sección competente               | Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía            |
| Aprobado en sección              | 9.9.2016  |
| Aprobado en el pleno             | 21.9.2016   |
| Pleno n.º                        | 519   |
| Resultado de la votación         | 168/2/6   |
| (a favor/en contra/abstenciones) |   |

**1. Recomendaciones**

1.1. Es necesario entablar un debate sobre la adopción de una definición profesional común para el trabajo de asistencia doméstica «interna» en Europa, reconocido como una forma de prestación de servicios de asistencia a domicilio. La definición del trabajo de asistencia doméstica interna debe abarcar las condiciones laborales de los trabajadores (por cuenta ajena o por cuenta propia) que viven en residencias privadas donde su trabajo consiste principalmente en prestar servicios asistenciales a personas de edad avanzada y personas con discapacidad. Los cuidadores domésticos internos, independientemente de su estatuto de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, deberían considerarse como trabajadores del sector de los cuidados de larga duración. La introducción de una definición profesional común tiene por objeto reconocer la existencia de los cuidadores domésticos internos en el mercado laboral europeo y mejorar la calidad de los cuidados de larga duración que prestan.

1.2. Con fines de asesoramiento político, Eurostat debería recabar datos pertinentes sobre los cuidadores domésticos internos.

1.3. El CESE pide a la Comisión Europea que investigue la situación de estos trabajadores, incluido su número, nacionalidad, estatus migratorio, la movilidad transfronteriza, su inclusión efectiva en los sistemas de protección laboral y social, condiciones laborales y sociales y cualificaciones, así como su contribución real y potencial a las economías europeas.

1.4. El CESE hace hincapié en que los cuidadores domésticos internos deben recibir un trato similar al de los otros trabajadores asistenciales. Esto significa que deben disfrutar de una protección similar, en particular respecto de la limitación del tiempo de trabajo (incluidas las guardias) y de una protección contra el empleo autónomo ficticio. Los cuidadores domésticos internos por cuenta ajena no deben quedar excluidos de la reglamentación laboral pertinente de la UE y los Estados miembros, que incluye, en particular, el derecho a una remuneración adecuada, la protección de la salud y la seguridad, la cobertura social y el derecho a la libertad de asociación y la negociación colectiva.

1.5. La escasez de oferta de personal para los cuidados de larga duración en Europa debe abordarse positivamente, garantizando un salario y unas condiciones de trabajo dignas, remediando la falta de inversión, asegurando el respeto de los principios de libre circulación, eliminando los obstáculos que impiden a los trabajadores ejercer sus derechos laborales y creando vías que permitan a los migrantes acceder al empleo regular.

1.6. El CESE pide a la Unión que colabore estrechamente con los Estados miembros para coordinar la oferta y la movilidad de los cuidadores domésticos internos en el marco de un enfoque destinado a mejorar la capacidad global del sector para prestar cuidados de calidad. Deben adoptarse medidas concretas, entre otras cosas, para:

- mejorar las salvaguardias de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE), a fin de proteger los derechos laborales de los trabajadores indocumentados para luchar contra el empleo irregular. Es preciso aplicar rigurosamente la Directiva sobre los derechos de las víctimas (2012/29/UE) para apoyar eficazmente a los cuidadores domésticos internos que son víctimas de explotación, independientemente de su estatus migratorio,
- armonizar todas las directivas pertinentes de la UE con el Convenio n.º 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establece los derechos de los trabajadores domésticos,
- incluir los derechos de los cuidadores domésticos internos y los beneficiarios de sus cuidados en las futuras revisiones o propuestas de legislación europeas y nacionales,
- dar prioridad a la reforma de las modalidades de asistencia doméstica interna en la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado, una iniciativa que el CESE acoge favorablemente,
- examinar los derechos de los cuidadores en el marco del Semestre Europeo e incluirlos en las consultas sobre la iniciativa «Nuevo inicio para la conciliación de la vida laboral y familiar»,
- poner en marcha una campaña informativa a escala europea sobre los derechos de los cuidadores domésticos internos dirigida a los usuarios y proveedores,
- promover y apoyar la creación de organizaciones y cooperativas de cuidadores domésticos internos,
- establecer procedimientos para el reconocimiento, la armonización y la transferibilidad de las cualificaciones y experiencia adquiridas por los cuidadores domésticos internos, utilizando, en particular, los instrumentos de reconocimiento de cualificaciones recién introducidos por la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos <sup>(1)</sup>,
- reorientar los fondos europeos para financiar la organización de cursos de formación destinados a los cuidadores domésticos internos actuales y potenciales, a fin de mejorar la calidad de la atención,
- controlar y mejorar las condiciones de envío de los cuidadores domésticos internos aplicando el principio de la igualdad de retribución para un mismo trabajo.

Por otra parte, cabe señalar que la propuesta de la Comisión relativa al establecimiento del pilar europeo de derechos sociales (PEDS) no contiene referencia alguna a la situación de los cuidadores domésticos internos. Debería contemplarse la inclusión de sus derechos sociales en la preparación ulterior del PEDS, sobre el que el Comité está elaborando un dictamen.

1.7. Los Estados miembros deben velar por la protección de los derechos de los beneficiarios de cuidados y los trabajadores, incluidos los cuidadores domésticos internos. Deben adoptarse medidas concretas, en particular:

- ratificar y aplicar el Convenio n.º 189 de la OIT <sup>(2)</sup> y regularizar la situación de los cuidadores domésticos internos indocumentados,
- poner en marcha medidas de apoyo, como la intermediación para ayudar a los beneficiarios de cuidados a encontrar cuidadores domésticos internos,

<sup>(1)</sup> COM(2010) 682 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0682&from=ES>

<sup>(2)</sup> El Convenio n.º 189 de la OIT, que entró en vigor el 5 de septiembre de 2013, ha sido ratificado hasta ahora por Bélgica, Alemania, Finlandia, Irlanda, Italia, Portugal y Suiza, además de catorce países de fuera de Europa.

- establecer un sistema de apoyo global para los beneficiarios de cuidados y sus familias, en particular, a través de incentivos fiscales o subvenciones,
- ofrecer programas de formación a los cuidadores domésticos internos, que deberían beneficiarse de un permiso remunerado para asistir a los mismos,
- fomentar la libertad de asociación y la negociación colectiva en el sector, en particular, apoyando el derecho de los cuidadores internos y de sus empleadores a participar en asociaciones o a constituir las,
- luchar contra el dumping social y la explotación,
- regular proactivamente el sector de los cuidados de larga duración, especialmente en relación con el cumplimiento de la legislación laboral, para garantizar la protección de los beneficiarios de la asistencia, así como de los cuidadores domésticos internos. Estas disposiciones deberán permitir a los servicios de inspección del trabajo y a las demás organizaciones estatales y no gubernamentales pertinentes acceder a los puestos de trabajo en los hogares particulares.

1.8. El CESE destaca que la ayuda financiera destinada a los beneficiarios de cuidados que dependen de cuidadores domésticos internos debe facilitarse a través de proyectos adecuados de inversión pública a largo plazo y sostenibles.

1.9. Es preciso asociar a los sindicatos, los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil en la planificación de las políticas a escala de los Estados miembros y de la UE. Debe promoverse el diálogo social y civil con todas las partes interesadas y en todos los niveles.

1.10. El CESE debe desempeñar un papel activo en la promoción de la elaboración de políticas europeas destinadas a apoyar a los cuidadores, los beneficiarios de cuidados y sus familias mediante, entre otras cosas, la organización de una conferencia sobre el futuro del trabajo de asistencia doméstica interna en Europa.

## 2. Antecedentes

2.1. La escasez de mano de obra en el sector sanitario es una «bomba de relojería». El sector atraviesa una crisis <sup>(3)</sup> y, a menos que se pongan en práctica las respuestas políticas adecuadas, la escasez se irá agravando. Ya en 1994, la Comisión Europea definió los cuidados como un sector estratégico. La Comisión Europea advirtió en 2010 que, si no se adoptaban medidas urgentes para paliar la escasez de mano de obra, en 2020 faltarían dos millones de trabajadores sanitarios, de los cuales un millón en el sector de los cuidados de larga duración <sup>(4)</sup>.

2.2. Los cuidadores domésticos internos representan una parte numéricamente significativa pero marginada de la fuerza de trabajo dedicada a los cuidados de larga duración. Son muy móviles y ocupan la parte inferior de la jerarquía laboral dentro del sector. Los cuidadores domésticos internos suelen quedar excluidos de la planificación de este sector por la Unión y los Estados miembros.

2.3. El número exacto de cuidadores domésticos internos no está claro debido a la falta de información; se les suele pasar por alto en los sistemas de recopilación de datos. En el contexto de una fuerza de trabajo asistencial apenas reconocida y mal remunerada, los cuidadores domésticos internos han permanecido invisibles demasiado tiempo para los responsables políticos.

2.4. Están presentes en todos los Estados miembros. Entre ellos se cuentan tanto migrantes procedentes de terceros países como ciudadanos europeos que trabajan en su país de origen o en el extranjero. Algunos trabajan de forma irregular como migrantes indocumentados y otros practican la migración circular o temporal. Muchos de ellos trabajan en condiciones laborales precarias como, por ejemplo, el empleo autónomo ficticio.

---

<sup>(3)</sup> UNI Europa UNICARE (2016).

<sup>(4)</sup> Comisión Europea (2013).

2.5. Puesto que actualmente no existe una definición profesional de los cuidadores domésticos internos, su situación se equipara a la de los trabajadores domésticos <sup>(5)</sup>. Según la OIT, el trabajo doméstico, incluido el trabajo asistencial, representa entre un 5 % y un 9 % de todo el empleo en los países industrializados <sup>(6)</sup>.

2.6. Algunos Estados miembros han avanzado en el proceso de formalización e inclusión de los cuidadores migrantes indocumentados, con la firma del Convenio n.º 189 de la OIT.

2.7. El CESE ya ha contribuido a la formulación de políticas sobre los cuidados de larga duración con sus dictámenes sobre los derechos laborales de los trabajadores domésticos <sup>(7)</sup>, la necesidad de inversión social <sup>(8)</sup> y la asistencia social a largo plazo y desinstitucionalización <sup>(9)</sup>. El presente dictamen se basa en esas posiciones y se centra en la situación específica de los cuidadores domésticos internos.

### 3. Escasez de mano de obra, austeridad, migración y cuidadores domésticos internos

3.1. La asistencia a domicilio se está extendiendo rápidamente, como consecuencia de la creciente preferencia por este tipo de asistencia, los costes prohibitivos para muchos de los cuidados residenciales y la falta de inversión adecuada en infraestructuras del sector asistencial.

3.2. Las medidas de austeridad adoptadas en la mayoría de los Estados miembros redujeron las limitadas infraestructuras existentes y la oferta de mano de obra para los cuidados de larga duración. El CESE considera que la inversión en los cuidados de larga duración debe acogerse de forma positiva como una oportunidad económica y como ámbito prioritario para la creación de empleo, el apoyo social a las familias y la igualdad de género. La inversión en este sector refuerza los índices de participación de la población activa y ofrece una posibilidad para salir de la crisis económica <sup>(10)</sup>.

3.3. La escasez de mano de obra en el sector asistencial se da en muchos Estados miembros. La contratación de cuidadores domésticos internos, regulares o indocumentados, permite atenuar las carencias en los cuidados de larga duración. Los sistemas asistenciales del sur de Europa, en particular, dependen en gran medida de los cuidadores domésticos internos. En Italia, los cuidadores domésticos internos migrantes representan cerca de las tres cuartas partes de la fuerza de trabajo asistencial interna <sup>(11)</sup>.

3.4. Los países de Europa Central y Oriental (PECO) también se ven afectados por la crisis en el sector asistencial y por el aumento de la demanda de asistencia en Europa Occidental. Por ejemplo, Polonia suministra numerosos cuidadores domésticos internos a otros países, a pesar del gran déficit de mano de obra nacional en el sector asistencial. Esta escasez se compensa con la llegada a Polonia de trabajadores procedentes de Ucrania y otros terceros países.

3.5. A pesar de la creciente concienciación de la importancia del sector asistencial para la prosperidad económica, la contribución del trabajo de asistencia doméstica interna a la economía europea no se ha medido y debería ser objeto de una investigación a escala europea.

3.6. Muchas mujeres europeas se ven atrapadas en una situación en la que se espera que cuiden a la vez de sus padres y de sus hijos. Para lograrlo, recurren cada vez más a la asistencia remunerada. En un mundo de sistemas asistenciales globalizados, el resultado es el auge de las cadenas asistenciales mundiales <sup>(12)</sup>. Los trabajadores asistenciales migrantes que se desplazan por razones laborales con frecuencia tienen que encontrar cuidadores para sus propios familiares, y emplean a cuidadores que proceden de otros contextos, a menudo más pobres.

<sup>(5)</sup> En su definición del trabajo doméstico Eurostat incluye las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, como doncellas, cocineros, camareros, ayudantes de cámara, lavaderos, jardineros, conserjes, institutrices, niñeras, preceptores, secretarios, etc.

<sup>(6)</sup> Organización Internacional del Trabajo (2012).

<sup>(7)</sup> DO C 21 de 21.1.2011, p. 39; DO C 12 de 15.1.2015, p. 16; DO C 242 de 23.7.2015, p. 9.

<sup>(8)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, p. 91, DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

<sup>(9)</sup> DO C 332 de 8.10.2015, p. 1.

<sup>(10)</sup> DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

<sup>(11)</sup> Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (2016).

<sup>(12)</sup> Hochschild, A. R. (2000): «Global Care Chains and Emotional Surplus Value», en Hutton, W. y Giddens, A. (ed.) *On The Edge: Living with Global Capitalism*, Londres.

#### 4. Condiciones de trabajo de los cuidadores domésticos internos

4.1. El bajo estatus de los cuidadores domésticos internos se debe a estereotipos vinculados al género según los cuales el trabajo asistencial es un «trabajo femenino». También se mantiene por la marginación estructural de las mujeres migrantes. Varias encuestas laborales clasifican a los trabajadores domésticos en categorías de trabajadores poco cualificados o no cualificados. Sin embargo, un número considerable de cuidadores domésticos internos poseen habilidades y cualificaciones que son el resultado de años de experiencia o de programas de formación y certificación formal no reconocidos. Antes de ser contratados, los cuidadores domésticos internos se ven a menudo obligados a demostrar su experiencia en el sector asistencial y sus cualificaciones y, sin embargo, sus condiciones de trabajo no reflejan ni lo uno ni lo otro.

4.2. Muchos cuidadores domésticos internos trabajan en condiciones laborales no reglamentadas y de forma irregular. Suelen estar excluidos del ejercicio de sus derechos laborales y son objeto de explotación. Las condiciones se asemejan a veces a una esclavitud moderna: los trabajadores pueden estar aislados, sometidos a violencia o abusos, obligados a trabajar veinticuatro horas los siete días de la semana y sin tener unas condiciones de vida básicas como un espacio personal privado. Otros trabajan como falsos trabajadores autónomos. En muchos casos, no se permite a los servicios de inspección del trabajo ni a otros servicios de inspección estatales, como tampoco a los sindicatos, acceder a los cuidadores en su lugar de trabajo (hogares particulares).

4.3. Se deben apoyar las medidas para regularizar y legalizar a los cuidadores domésticos internos y para asegurar vías legales en el sector asistencial. Este planteamiento tiene precedentes: en España e Italia se han regularizado desde 2002 unos 500 000 trabajadores domésticos indocumentados<sup>(13)</sup>. Es preciso desarrollar las políticas de migración laboral que permiten a los nacionales de terceros países trabajar regularmente en el sector de la prestación de cuidados, garantizando la igualdad de trato y el derecho a cambiar de empresario.

4.4. Los cuidadores domésticos internos constituyen uno de los grupos más móviles de la fuerza de trabajo dedicada a los cuidados de larga duración. Los cuidadores domésticos internos de los países de Europa Central y Oriental suelen ser mujeres de mediana edad con obligaciones familiares propias<sup>(14)</sup>. Es habitual que trabajen durante un período de tiempo determinado de hasta tres meses en un país de Europa Occidental y luego regresen a su país de origen.

4.5. La emigración de cuidadores domésticos internos cualificados a los países de acogida representa una fuga de mano de obra significativa para los países de origen. Cuando las cualificaciones de los trabajadores no se reconocen en los países de acogida, supone una pérdida social y económica en un momento de escasez generalizada de mano de obra en los sectores europeo y mundial de asistencia sanitaria.

4.6. Todas estas condiciones muestran que los marcos jurídicos actuales, tanto nacionales como europeos, no protegen adecuadamente los derechos de los cuidadores domésticos internos.

4.7. Los Estados miembros deben alentar y apoyar a los cuidadores domésticos internos para evitar que trabajen de forma irregular.

#### 5. El papel de los beneficiarios de cuidados y sus familias

5.1. Los beneficiarios de cuidados y sus familias tienen dificultades para encontrar cuidadores. En la mayoría de los casos, la contratación de cuidadores se produce a través de redes informales de familiares o amigos. Con frecuencia existen pocas garantías de calidad de los cuidados prestados por los cuidadores contratados en estas circunstancias. Las familias a menudo se enfrentan a una situación en la que no disponen de unas directrices claras sobre cómo emplear legalmente a los cuidadores.

5.2. Los beneficiarios de cuidados y sus familias deben recibir un apoyo apropiado del Estado. A corto plazo, el apoyo deberá consistir en una campaña de información y una asistencia continua en materia de derechos laborales y sociales de los cuidadores domésticos internos. A largo plazo, los Estados miembros deberán tomar medidas para garantizar la supervisión y presencia de un intermediario para ayudar a los beneficiarios de cuidados a encontrar cuidadores domésticos internos.

<sup>(13)</sup> Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados (2013).

<sup>(14)</sup> Testimonio de una cuidadora doméstica interna, Alina Badowska (2016), en la audiencia pública SOC/535.

5.3. Los beneficiarios de cuidados y sus familias deberían contar con una gama de servicios de apoyo adaptada a las necesidades del beneficiario y de su familia, que podría incluir la prestación de servicios de atención a domicilio a tiempo parcial o completo. Todas las prestaciones de asistencia deberán garantizar unas condiciones de trabajo dignas para los trabajadores, independientemente de que trabajen por cuenta ajena o por cuenta propia.

5.4. También se debe alentar a los beneficiarios de cuidados y a sus familias a ser más conscientes de las necesidades de los cuidadores domésticos internos y a tratarlos como a trabajadores que merecen respeto y que tienen derechos. El trabajo asistencial es muy exigente, tanto física como emocionalmente. Deben ofrecerse a los cuidadores domésticos internos un alojamiento adecuado y un espacio privado y, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, deben respetarse los límites de sus horas de trabajo y de guardia.

5.5. Al mismo tiempo, deberán respetarse los derechos de los beneficiarios a unos cuidados adecuados. Este es especialmente el caso de los grupos vulnerables y las personas con necesidades especiales, como aquellos con demencia.

## 6. El papel de los empleadores

6.1. Un gran número de pequeñas empresas, como las agencias de contratación, están cada vez más activas en el sector asistencial interno y operan paralelamente a un sector informal muy desregulado.

6.2. El sector asistencial puede contribuir a la creación de trabajo digno en los hogares y al crecimiento de la economía europea. Solo los empleos de calidad pueden garantizar la calidad del servicio asistencial prestado.

6.3. La falta de regulación en el ámbito del empleo transfronterizo de cuidadores domésticos internos permite a algunas empresas ofrecer precios más bajos por el mismo trabajo, contribuyendo así al dumping social. Esto es especialmente patente en el caso de las agencias polacas o eslovacas que envían a cuidadores internos a Europa occidental<sup>(15)</sup>. La persistencia de esta situación de competencia desleal es perjudicial, tanto para los trabajadores y los empleadores como para la economía europea.

## 7. El papel de la sociedad civil

7.1. Las organizaciones comunitarias y los grupos religiosos<sup>(16)</sup>, junto con los empleadores públicos y privados, desempeñan un papel central a la hora de aportar asistencia a varios niveles. Muchas organizaciones comunitarias han contribuido a la regularización de cuidadores internos migrantes<sup>(17)</sup>.

7.2. Sin embargo, muchos Estados miembros no prestan a la asistencia un apoyo adecuado. La reciente crisis económica ha provocado un déficit de inversión en los servicios asistenciales en toda Europa, lo que ha dado lugar a tendencias negativas como el deterioro de la calidad de los cuidados y las condiciones de trabajo.

7.3. Las organizaciones de profesionales sanitarios deben recibir una financiación adecuada para atender a las necesidades de la creciente demanda de cuidados. Dada su experiencia, tienen que participar en un verdadero diálogo social y civil que conduzca a la elaboración de un conjunto de normas del sector sobre la manera en que debe organizarse y prestarse la asistencia.

## 8. El papel de los Estados miembros y de la Unión Europea

8.1. Suecia es un buen ejemplo de prestación de cuidados de calidad en el que participan todas las partes interesadas. El sistema se basa en un elevado nivel de ayuda pública financiada mediante impuestos<sup>(18)</sup>. Los sistemas de cheques servicio, como los que se han introducido en Francia y Bélgica, han contribuido a formalizar el trabajo doméstico y, en algunos casos, a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores en los servicios domésticos. En el caso de Bélgica, el cuidado de personas está excluido del sistema<sup>(19)</sup>.

<sup>(15)</sup> Experiencias del proyecto DGB Fair Mobility: [www.faire-mobilitaet.de](http://www.faire-mobilitaet.de)

<sup>(16)</sup> En Alemania, en particular, Cáritas y Diakonie desempeñan un importante papel en el apoyo a los cuidadores internos y los beneficiarios de cuidados.

<sup>(17)</sup> Por ejemplo: [www.gfambh.com](http://www.gfambh.com)

<sup>(18)</sup> [Sweden.se](http://Sweden.se) (2016).

<sup>(19)</sup> Organización Internacional del Trabajo (2013).

8.2. Austria ha desarrollado un sistema de cuidadores domésticos internos autónomos a fin de cubrir las necesidades de atención a largo plazo, y ha establecido requisitos legales en materia de calidad y condiciones marco de la prestación de servicios. En 2015 se adoptaron nuevas mejoras de los estándares de calidad y transparencia. La población austriaca hace un amplio uso de este sistema que, sin embargo, es objeto de críticas por los sindicatos austriacos que consideran que menoscaba las normas laborales.

8.3. Puesto que los modelos de mejores prácticas de prestación de asistencia de calidad no siempre pueden aplicarse plenamente en todos los Estados miembros, debería coordinarse a escala europea un planteamiento global a todos los niveles que incluya a todas las partes interesadas.

8.4. El CESE cree que la Unión Europea debería controlar la oferta y la movilidad de los cuidadores domésticos internos dentro de Europa y promover enfoques destinados a mejorar la capacidad global del sector para prestar una asistencia de calidad y crear empleo digno.

8.5. La escasez de mano de obra asistencial en Europa debe ocupar un lugar prioritario en la agenda política de la UE. Hay que prestar mayor atención a los cuidadores domésticos internos, que se ven ignorados en gran medida en los modelos políticos actuales.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---