

## 4. Conclusiones

El presente estudio sobre el impacto de la nueva legislación del empleo del hogar en la práctica del sector concluye, en primer lugar, que la legislación fue aprobada en una coyuntura económica particular que dificulta el desglosar algunas de las consecuencias legislativas de las propiamente económicas vinculadas con la crisis económica en España (y en el mundo). Se podría afirmar, por tanto, que se produce un impacto mixto donde la crisis económica y los cambios legislativos se conjugan haciendo difícil considerar sus efectos de manera independiente. Esta situación de indiferenciación podría afrontarse en el futuro a través de la realización de encuestas que aborden específicamente estas cuestiones para poder establecer un modelo causal de análisis econométrico o multivariable que permita aislar los diversos elementos que influyen en el comportamiento del sector.

A pesar de la mencionada confluencia de factores, a juzgar por los cambios de comportamientos acaecidos desde el año 2012 se podría afirmar que la implantación de la legislación ha generado importantes modificaciones en la conformación del sector. Éstas han contribuido a aumentar la consideración del sector como un ámbito laboral con derechos adscritos y acercarlo a las formas de funcionamiento del resto de sectores económicos. Los distintos ámbitos de impacto de la legislación serán muestra de este proceso.

En primer lugar se deben mencionar los cambios ocurridos desde un punto de vista estrictamente *normativo*. La legislación de 1985, a pesar de los cambios que supuso, mantenía al sector en una situación de infra-protección en relación a otros sectores, colocando a sus trabajadoras en una situación de marginación en la estructura laboral. Los cambios legislativos del año 2011 (Real Decreto 1620/2011 y Ley 27/2011) sí supusieron una profunda transformación en cuanto al establecimiento de las condiciones laborales del sector y a su aproximación a las existentes para los demás trabajadores por cuenta ajena. Tanto los elementos referidos a las condiciones laborales (contratación, salarios, tiempos de trabajo)

como de protección social (cuotas de cotización, derechos adquiridos) se equipararon en prácticamente todos los ámbitos a los vigentes en otros sistemas o regímenes laborales.

A pesar de los avances, quedaron, sin embargo, algunas cuestiones pendientes por resolver que representan algunos de los desafíos futuros del sector. En primer lugar, y tal como menciona la ley, la equiparación absoluta en cuestiones como la prestación por desempleo o las formas de extinción del contrato. Por otra lado, se debería tener en cuenta la creación de un sistema de deducciones impositivas de largo alcance, tanto en la forma de desgravaciones en la declaración de impuestos sobre las personas (IRPF) o de reducciones en la cotización del empleador a la Seguridad Social (en la actualidad existe esta última pero con una limitación temporal). Además se podría reflexionar sobre la posibilidad de establecer una división por categorías dentro del sector, lo que implicaría una mayor definición de tareas en cada relación laboral así como una mejor conexión entre salario y tipo de tareas demandadas. Así mismo se debería retomar la idea de generar una patronal en el sector con objeto de poder realizar convenios colectivos a través de los cuales negociar las transformaciones de las condiciones del sector.

En cuanto al impacto en la práctica del sector doméstico, en primer lugar se debe señalar que las consecuencias de la implantación de la legislación pueden dividirse en dos *períodos temporales* diferenciados: el año 2012 y los años posteriores. Durante el primer año de implantación de la ley existe una clara conciencia del proceso de cambio legislativo y del énfasis político respecto al mismo. Esta sensación se fue perdiendo progresivamente por la falta de presencia del ámbito doméstico en la agenda pública y la escasa sistematización en la aplicación de la legislación.

En términos concretos se debe señalar el aumento espectacular de la formalización del sector, lo que significa una mayor visibilidad del mismo así como un mayor acceso de sus trabajadoras a los derechos laborales fundamentales. Esto se puede observar en el aumento del número de afiliaciones y el correspondiente incremento de las tasas de cobertura. El salto importante en las cifras de afiliación se produce entre los años 2011 y 2012, para posteriormente mantener un número constante en las mismas. En este sentido la regularidad en el sector aumenta de manera considerable durante el primer año de aplicación de la legislación, no consiguiendo continuar esa tendencia al alza en años posteriores, pero manteniendo el máximo histórico de tasa de cobertura de en torno a 70 por ciento.

El aumento de las afiliaciones en el sector implicó, asimismo, un aumento del peso del mismo con respecto a los afiliados totales al sistema, debido a que las tasas de afiliación al sector doméstico se incrementaban mientras que disminuían las del sistema en su conjunto. En este sentido la política de formalización del sector doméstico contribuyó al mantenimiento del número de empleos registrados en España en un contexto de crisis económica e inseguridad laboral.

Desagregando los datos de afiliación por *sexo y nacionalidad* se debe especificar que la ley no ha significado cambio alguno respecto a la distribución por sexo de las trabajadoras en el sector doméstico, manteniéndose constante la cifra de en torno al 90 por ciento de mujeres en él. El sexo, sin embargo, sí

constituye una variable explicativa fundamental para entender el comportamiento de las tasas de cobertura. La formalización del sector, a partir de la implantación legislativa, afecta de manera mucho más notoria a las mujeres que a los hombres, llegando a haber 40 puntos de diferencia entre ambos grupos. Los hombres, tal vez por una concepción menos laboral del sector, no parecen haber automatizado la obligación y necesidad de la afiliación.

La variable nacionalidad, por su parte, también se conforma en un elemento explicativo esencial. En primer lugar se produce un desplazamiento del empleo extranjero por el empleo nacional, ya que a partir del año 2012 se transforma la relación de equilibrio entre los dos grupos para adquirir los nacionales un mayor peso (representan poco más del 50 por ciento en la actualidad). La formalización en el sector, por su parte, también refleja una mayor incidencia en la población nacional que desde la implantación de la legislación ha experimentado un aumento mayor en las tasas de cobertura. Se debe puntualizar que partía de unas tasas de regularidad menores, por lo que el diferente comportamiento ha hecho que en la actualidad la formalización de las empleadas de ambos grupos sea prácticamente similar.

Como información complementaria al comportamiento de la afiliación se debe hacer alusión a la evolución de las tasas de *ocupación*. Éstas reflejan una contracción del sector doméstico al descender las ocupadas totales desde el año 2011 al 2015, debido exclusivamente al descenso de las ocupadas extranjeras. El descenso de la población ocupada en el sector se presenta mayor que la caída de población ocupada total de origen extranjero, demostrando que la transformación es resultado de un impacto mixto entre la coyuntura económica (expulsión de población extranjera del territorio nacional) y la realidad legislativa. La disminución total en la ocupación, por otra parte, constituye la variable explicativa del leve aumento de las tasas de cobertura después del año 2012, ya que esto se produce por un descenso en la ocupación más que por un aumento de las afiliaciones.

Los *contratos* reflejan un comportamiento en paralelo al de las afiliaciones al aumentar su número a partir de la implantación legislativa, siendo muy notorio en el 2012 para atenuarse en los años posteriores. El fuerte incremento en el número de contratos durante el año 2012 pudo verse influido por el hecho que en la legislación se implantara una bonificación impositiva a todos aquellos contratos que se firmaran a partir de dicho año, lo que propició extinguir relaciones laborales anteriores para poder hacer uso de la bonificación implementada. Asimismo comenzó a exigirse la firma de contrato para todas aquellas empleadas del hogar independientemente de las horas trabajadas, por lo que se incluyó a un segmento del sector previamente no considerado. El aumento de las cifras de contratos es mayor que el correspondiente a las afiliaciones, por no existir una relación lineal entre ambas esferas ya que pueden firmarse más contratos en un año que registros de afiliaciones a la Seguridad Social (una empleada puede cambiar de trabajo en el transcurso del año o trabajar para más de un empleador).

Con respecto al número de contratos en función de las variables *sexo* y *nacionalidad*, destacar que la implantación de la ley produjo un cambio significativo en la relación entre hombres y mujeres. A partir

de 2012 el número de contratos firmados por mujeres supera enormemente al firmado por hombres llegando a representar en torno al 85 por ciento de todos los nuevos contratos firmados. Este comportamiento puede deberse al hecho de que las mujeres acumulaban un mayor número de contratos en la economía informal y, posteriormente al 2012, a una incorporación menor de los hombres al sector en función de la posibilidad de volver a sectores que se consideran más idóneos para ellos. En cuanto a los contratos acumulados en función a la nacionalidad resaltar que la implementación de la ley ha conllevado un cambio la tendencia en la relación entre población nacional y extranjera. Previamente al año 2012 la población nacional acumulaba un mayor número de contratos, pero a partir de esta fecha y de forma ascendente son los contratos con la población extranjera los que representan más de la mitad del total. La posible explicación radica en que entre la población extranjera existe una mayor inestabilidad laboral que lleva a que firmen más contratos durante un año, y además que trabajen para más de un empleador con objeto de optimizar las ganancias de su proyecto migratorio.

En cuanto al impacto de la ley en las *condiciones laborales* de las empleadas del hogar cabe recalcar que, a pesar de las facilidades que ofrece la ley para terminar con los contratos indefinidos, se opta por contratos de duración limitada, aunque se haya moderado este comportamiento desde la implementación de la legislación en 2012 (la proporción de contratos indefinidos es mayor a partir de 2012). La tendencia en el tipo de jornada también ha variado, aunque, ligeramente a partir de esa fecha. La jornada a tiempo parcial desplaza al trabajo por tiempo completo debido la imposibilidad de los hogares a hacer frente a los costes que supone contratar a una persona por tiempo completo en términos salariales y de Seguridad Social (tanto por la crisis económica como por el aumento de gasto que implica el cumplimiento de la legislación).

En relación con la *protección social* (accidentes laborales, enfermedad profesional y registro de desempleo) no se puede calcular el impacto de la puesta en marcha de la legislación puesto que no existían estos derechos previamente. Sin embargo, es interesante destacar que las empleadas de hogar hacen uso de sus nuevos derechos de manera creciente desde el año 2012, aunque aún en una proporción inferior a la que correspondería en función de su peso en el total de los sistemas.

Una cuestión a destacar consiste en que el incremento de las afiliaciones no ha significado un aumento de la *recaudación* a través de las cotizaciones en los mismos niveles. Este hecho se explica por el cambio en el sistema de cálculo de éstas, ya que existe en la actualidad una mayor relación entre ganancias reales y contribución al sistema (a través de un modelo de tramos frente a la cotización única anterior que implicaba una sobre-contribución). A este hecho se deben añadir a otros factores como deducciones impositivas y, sobre todo, la extensión de la ‘economía gris’ (economía que se encuentra declarada pero no en su totalidad). Los comportamientos y discursos encontrados hacen presuponer que se produce una cierta evasión de la contribuciones al declararse menores salarios que los realmente percibidos (sub-declaración salarial) o menos horas de las realmente trabajadas (sub-declaración horaria) con el fin de disminuir los costes impositivos para alguna o ambas partes de la relación.

Se debe mencionar el impacto de la legislación en las *inspecciones* de trabajo, destacando que se ha producido un aumento de las actuaciones llevadas a cabo (fundamentalmente en los dos primeros años) pero que no parecen suficientes en relación a la magnitud del sector (número de hogares con empleo doméstico) y su peso en la totalidad del sistema. Esta situación parece haber generado una progresiva laxitud en la aplicación de la legislación en función de que los actores sociales no se sienten impelidos a respetarla (lo que puede observarse en el estancamiento de las afiliaciones o la falta del cumplimiento de las condiciones laborales mencionadas por los entrevistados). A esta cuestión debe añadirse la existencia de diversos recursos de intermediación que son ajenos a la inspección y que siguen dominando el sector desde una aproximación ajena a las modificaciones normativas.

En relación con el *funcionamiento interno* del sector, es decir las condiciones laborales cotidianas, la información obtenida a través de las entrevistas, unida a la proporcionada en estudios anteriores, parece indicar que no han existido cambios relevantes en el mismo. El hecho de que exista una normativa más favorable parece ayudar en los casos más extremos de reclamaciones o demandas, al estar las empeladas avaladas por una ley, pero no en el comportamiento cotidiano del sector. Los arreglos laborales siguen perteneciendo, de manera mayoritaria, a una esfera de vínculos personales por sobre una consideración como un ámbito de relación laboral.

En definitiva la aprobación de la legislación ha significado un paso considerable en el afianzamiento de los derechos laborales de las trabajadoras del sector doméstico, pero se debería mantener su presencia en la agenda política para evitar posibles estancamientos y enfrentar los desafíos que aún quedan pendientes.

#### **4.1. Recomendaciones**

Para una aplicación más eficaz de la legislación y una equiparación de los derechos de las trabajadoras del sector doméstico con los demás trabajadores se podría atender a las siguientes cuestiones:

*En relación con el desarrollo legislativo y la consolidación de derechos laborales:*

- Ratificación del Convenio 189
- Realización de las comisiones de evaluación planteadas en la legislación
- Establecimiento de un calendario de equiparación de los derechos laborales y de protección social que aún discriminan al sector
- Aumento de la participación de los servicios públicos de empleo tal como establece la ley
- Reactivación de la negociación tripartita y de la realización de convenios colectivos
- Reactivación de la presencia del tema del empleo del hogar en los medios de comunicación con objeto de tenerlo presente en el debate público

- Realización de estudios del impacto de la legislación (existe un análisis gubernamental del año 2012)
- Facilitación por parte del Gobierno del acceso a los datos en relación con el sector doméstico con el fin de poder evaluar su situación

*En relación con las tramitaciones establecidas en la ley:*

- Simplificación algunas cuestiones de los modelos y formularios exigidos en cuanto al lenguaje y la información solicitada
- Acceso más sencillo y directo a la información a través de la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social
- Generación un sistema que permita ajustar el salario a las horas trabajadas (cada seis meses o tiempo similar) con objeto de simplificar la situación de los empleadores y empleadas con horario mensualmente variable y evitar una tendencia a la declaración de menores salarios que los percibidos

*En relación con la inspección:*

- Desarrollo un sistema de inspección que permita la consolidación de la legislación y que incluya dinámicas novedosas, por ejemplo solicitando contratos a presentar en las oficinas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social o solicitando la presencia de las partes en las mismas oficinas
- Establecimiento de mecanismos de denuncia de fácil acceso y procedimiento
- Control del funcionamiento de las agencias de intermediación no oficiales
- Control del funcionamiento de las entidades que realizan intermediación y no se encuentran consideradas oficialmente (como entidades religiosas).

*En relación con la protección social:*

- Reflexión sobre modelos de bonificación: relacionados con el IRPF (como señaló el propio Defensor del Pueblo en su informe del año 2012) o con bonificaciones en la cuota a la seguridad social (como el 20 por ciento actualmente en vigor)
- Fomento del registro del desempleo en las oficinas pertinentes con el fin de estudiar la situación real de estas trabajadoras