

INFORME

*Sobre el marco normativo del trabajo de hogar en
España. Especial referencia a la situación de las
trabajadoras migrantes*

Equipo compuesto por:

Dr. Diego Boza (coord.)

Dr. Karlos Castilla

D^a. Fernanda Torres



Grupo de Estudios Sobre los
Derechos de los Inmigrantes

Octubre 2023.

1. Introducción

En España, hasta el año 1976 la relación entre el titular del hogar familiar y la empleada que prestaba sus servicios en el mismo no tenía la consideración de relación laboral¹. Los condicionantes históricos, culturales y sociales que marcaban ese acuerdo suponían que este contrato quedase fuera del marco tuitivo del derecho del trabajo y sus problemáticas se resolviesen a través de la jurisdicción civil, en el entendido de que no se trataba de una relación de trabajo sino de un pacto entre particulares.

Suponía, por tanto, dejar dentro del marco del acuerdo privado la situación que se generaba por un empleador, generalmente de clase alta, que incorporaba a la empleada no como elemento de una cadena productiva sino como instrumento de gestión del hogar. Además, las empleadas, mayoritariamente de segmentos sociales bajos y que, en muchas ocasiones, se desplazaban desde entornos rurales a los incipientes núcleos urbanos, se incorporaban al entorno familiar en una relación basada en la confianza y de acuerdo a la cual recibían comida y alojamiento como complemento a un bajo salario.

Esta concepción ha cambiado notablemente en los últimos cuarenta años. La Ley 16/1976 confirió, por fin, condición laboral a esta relación. Si bien la matizó como relación laboral de carácter especial, la posterior aprobación del Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del Servicio del Hogar Familiar dotó de un marco jurídico específico a este tipo de relaciones.

Desde entonces, varias han sido las reformas acometidas en este contexto para adecuar la regulación del trabajo de hogar al mínimo de garantías propias de cualquier relación laboral. El último paso ha sido la ratificación por España del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre las trabajadoras y los trabajadores de hogar.

Pero además, en estos cuarenta años se han producidos otros cambios muy relevantes en el entorno del trabajo de hogar. Aunque la relación laboral suele seguir estando marcada por la diferencia de situación entre empleadores y empleadas, tanto unos como otros han mutado sus características. La generalización de la incorporación de la mujer, quien por el marcado conservadurismo de la sociedad patriarcal española era la encargada de los cuidados familiares, al mercado laboral, ha supuesto la ampliación del marco subjetivo de familias que requieren de los servicios de empleadas de hogar.

También en cuanto a las prestadoras del servicio se ha producido una modificación. Ya no se trata de mujeres jóvenes venidas del ámbito rural sino que, en un gran porcentaje, son mujeres de otros países, es decir, población migrante extranjera, la que asume estos empleos. Por ello, en la consideración de la regulación del servicio de hogar es muy importante tener en presente el enfoque del marco legal de la extranjería.

¹ La Ley de Contrato de Trabajo de 1931 confirió, por primera vez, carácter laboral al empleo de hogar. No obstante, el artículo 1º del Libro I de la Ley de Contrato de Trabajo, aprobada por Decreto de 26 de enero de 1944, excluyó de la aplicación del contrato de trabajo el servicio de hogar. Fue la Ley 16/1976, de 8 de abril de Relaciones Laborales, la que reincorporó dentro de su artículo tercero al trabajo al servicio del hogar familiar como relación laboral de carácter especial.

Este informe pretende ofrecer algunos elementos clave sobre el marco jurídico de la relación laboral del trabajo de hogar. Para ello, se analizará la evolución de la regulación española sobre la materia. Ello desembocará en la aproximación al contenido del Convenio 189 OIT y su relevancia en la regulación española sobre la materia. Por último, se introducirá la variable extranjería para tomar en consideración los principales hitos en el marco regulatorio del Derecho de Extranjería en España y su relación con la situación de las empleadas de hogar.

2. La evolución de la regulación española en materia de empleo y de Seguridad Social del servicio de hogar

2.1. Marco temporal de las modificaciones legislativas en el ámbito laboral y de Seguridad Social en materia de empleo de hogar

Las reformas que ha experimentado la normativa española en materia del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en relación con las trabajadoras de hogar se inician en 1931, mediante una Ley que otorgaba el carácter laboral a esta relación. Sin embargo, en 1944 se excluyó de la aplicación del contrato de trabajo al trabajo de hogar. Posteriormente en 1976 se reincorporan nuevamente en las relaciones laborales al servicio del hogar como una relación de carácter especial.

La normativa española en materia de servicio de hogar se sitúa con el Real Decreto 1424/1985 que daba cumplimiento a lo exigido en la Ley 32/1984 que establecía para el Gobierno, en el plazo de 1 año, la obligación de regular todas las relaciones laborales de carácter especial, incluidas las del servicio de hogar.

En el ámbito de la Seguridad Social, las trabajadoras se situaban en un régimen especial establecido en la Ley 193/1963 que contemplaba a la propia trabajadora como sujeto obligado a realizar la afiliación y el alta en los casos cuando ofrece sus servicios con carácter parcial o discontinuo a 1 o más empleadores. Los empleadores solo se limitaban a la obligación de afiliación y alta cuando la trabajadora prestara sus servicios con una duración superior a las 80 horas anuales.

Este régimen se mantuvo vigente hasta el año 2011, año en el que se aprobó la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que contemplaba la integración del régimen especial² de la Seguridad Social de las empleadas de hogar, en el régimen general³ de la Seguridad Social. Si bien dentro un sistema especial, obligó al Gobierno a modificar la relación laboral del servicio del hogar familiar antes del primero de enero del 2012. También se aprobó el Real Decreto-ley

² Los regímenes especiales son los esquemas modificados de aseguramiento y de protección, previstos por la ley. Están organizados por grupos de personas que se incorporan al régimen obligatorio con modalidades específicas de cotización y de prestaciones en dinero distintas de las establecidas para el régimen ordinario.

³ El Régimen General comprende a los trabajadores por cuenta ajena de las distintas ramas de la actividad económica o asimilados a ellos, mayores de 16 años, sin distinción de sexo, estado civil o profesión y ya sea trabajadores a domicilio, eventuales, de temporada o fijos, incluso discontinuos. También es irrelevante la categoría profesional y la forma y cuantía de la retribución.

29/2012 de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social.

Tras la ratificación Convenio 189 de la OIT⁴ y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 24 de febrero de 2022 que condenó a España, el Gobierno tuvo que adaptar el contenido de dicho convenio y directrices de la Unión Europea (UE) a su normativa interna, aprobando el Real Decreto-ley 16/2022 para la mejora de las condiciones de trabajo y Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar.

2.2. El marco regulatorio derivado del RD 1424/1985

Como se ha indicado en la introducción, el punto de partida en el análisis de la evolución de la normativa española sobre el servicio de hogar lo marca el Real Decreto 1424/1985. Este Real Decreto (RD) daba cumplimiento a la exigencia de la Disposición Adicional Primera de la Ley 32/1984 que conminaba al Gobierno a regular, en el plazo de un año, todas las relaciones laborales de carácter especial, y entre ellas se encontraba la del servicio de hogar.

El carácter especial de esta relación laboral generó dos consecuencias muy relevantes. Una, desde el punto de vista laboral, el establecimiento de una serie de condiciones de trabajo diferentes a las marcadas por el Estatuto de los Trabajadores. La segunda, en el marco de la protección social, la creación de un régimen especial de Seguridad Social para Empleados de Hogar.

Con respecto a la primera cuestión, la de la regulación laboral, las particularidades incorporadas en la regulación del RD 1424/1985 eran múltiples. Sin ánimo de ser exhaustivo, pueden aportarse algunos ejemplos:

- la posibilidad de que si el contrato se celebraba de palabra, se presumía con una duración de un año y con un período de prueba de quince días, al contrario de lo que ocurría en el resto de contratos celebrados de palabra que se presumían de duración indefinida.
- la exención de la obligación de registrar en la Oficina de Empleo los contratos de trabajo.
- la posibilidad de recibir hasta el 45% de las retribuciones en especie, entendiendo como tales el alojamiento y la manutención en los casos de trabajadoras internas.
- la existencia de dos pagas (gratificaciones) extraordinarias de cuantía limitada a quince días naturales de salario.
- la limitación a ocho horas el descanso entre las jornadas laborales de las trabajadoras internas.

⁴ Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011.

- el sometimiento al acuerdo de las partes del disfrute de los descansos semanales y los festivos.
- la posibilidad de extinguir el contrato de trabajo por desistimiento del empleador con una indemnización similar a la del cumplimiento del plazo y un preaviso de siete días en los casos de relaciones inferiores al año y de veinte días en el resto de los casos.
- la falta de aplicación de las normativas de prevención de riesgos laborales a las trabajadoras de servicio de hogar.

Todos estos elementos dejaban a la trabajadora del hogar en una situación más precaria y con mayores posibilidades de vulneraciones de sus derechos laborales que al resto de trabajadores. A ello hay que sumar la referencia contenida en el propio Real Decreto que limitaba la acción de la Inspección de Trabajo en el marco de este tipo de relaciones a la inviolabilidad del domicilio.

Además de este tratamiento diferenciado (y restrictivo en cuanto a los derechos laborales) de las empleadas de hogar, la otra gran cuestión se refería al ámbito de la Seguridad Social. Las trabajadoras del hogar se situaban en un régimen especial de Seguridad Social que tenía también bastantes particularidades. Este régimen había sido planteado por la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social y su desarrollo se produjo a través del Decreto 2346/1969.

Entre sus preceptos contemplaba a la propia trabajadora como sujeto obligado a realizar la afiliación y el alta en los casos cuando preste sus servicios, con carácter parcial o discontinuo, a uno o más empleadores. Los empleadores sólo tenían la obligación de afiliación y alta cuando la trabajadora prestase sus servicios para ellos con una duración superior a las ochenta horas semanales.

Eso conllevaba que la persona obligada al pago de las cuotas fuera la propia trabajadora en los casos de trabajo por debajo de las ochenta horas semanales para el mismo empleador. Vinculado con eso hay que señalar que la normativa establecía una cuota única y común para todas las trabajadoras del hogar. Para el cálculo de esa cuota se tomaba como base la base mínima del régimen general y como tipo de cotización el 22%. El resultado era que la cuota de Seguridad Social de las trabajadoras del hogar era el mismo, independientemente de su salario y de las horas que trabajasen, y muy inferior al de un trabajador del régimen general.

Este régimen especial, por su limitación, suponía que no contemplase protección específica para las contingencias profesionales. Tampoco se incluía la protección del Fondo de Garantía Salarial ni, por supuesto, la protección por desempleo. Además, la prestación por incapacidad temporal se comenzaba a percibir a partir del vigésimo noveno día, contando desde la fecha del inicio de la enfermedad o del accidente.

2.3. Las reformas derivadas de la Ley 27/2011

Este sistema se mantuvo en vigor hasta el año 2011. Fue entonces cuando se aprobó la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social que tenía un doble efecto. Su Disposición Adicional Trigésimo Novena contemplaba la integración del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, si bien dentro de un Sistema Especial. Además, en el apartado 5 de esa Disposición Adicional se obligaba al Gobierno a modificar la relación laboral del servicio de hogar familiar antes del 1 de enero de 2012.

Por tanto, esta ley contemplaba la modificación del régimen de Seguridad Social con la creación del Sistema Especial de Empleados de Hogar dentro del Régimen General y la modificación de la relación laboral. Esta modificación se concretó con 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. También se aprobó el Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social.

Es decir, en el plazo de un año, se modificó la regulación sobre servicio de hogar tanto desde el punto de vista laboral como desde el punto de vista de la Seguridad Social. La propia Exposición de Motivos del RD 1620/2011 señalaba la vinculación entre ambas reformas. Hay que tener en consideración que, si bien en el ámbito de la Seguridad Social se habían venido introduciendo diferentes modificaciones, resulta muy llamativo que durante 26 años se mantuviera inalterada la regulación laboral de las empleadas del hogar, más aún cuando el Derecho Laboral es una de las ramas jurídicas más sometidas a cambios.

En todo caso, los cambios introducidos en 2011, siendo muy relevantes, no alcanzaban a ofrecer una regulación del de hogar equiparable a la del resto de actividades laborales. Así, a pesar de las reformas, no se introdujo la necesidad de respetar la normativa de prevención de riesgos laborales en el ámbito del empleo en el hogar, ni se eliminó el régimen del desistimiento como fórmula de extinción del contrato. Bien es cierto que se estableció la necesidad de comunicación por escrito al trabajador y se elevaron, mínimamente, las indemnizaciones por año trabajado.

Entre las modificaciones, las más relevantes fueron la consideración de indefinido del contrato celebrado de palabra, salvo prueba en contrario, la limitación al 30% del máximo de prestaciones en especie a recibir por la trabajadora con la consideración de que la retribución dineraria nunca podría ser inferior al salario mínimo interprofesional, la fijación como obligatorio del carácter consecutivo de las 36 horas de descanso semanal, la necesidad de acuerdo para la fijación del horario, la mejora en la regulación de las vacaciones o la determinación de compensar con tiempos de descanso o con retribución económica los tiempos de presencia exigidos por el empleador.

Con todo, como se ha indicado, el elemento más relevante de estas modificaciones se encuentra en el ámbito de la Seguridad Social al eliminarse el Régimen Especial de la Seguridad Social y convertirse en el Sistema Especial para Empleados de Hogar, ya dentro del Régimen General. Este cambio tuvo muchas consecuencias. El primero fue la eliminación de la posibilidad de que la propia trabajadora fuera el sujeto obligado al alta y afiliación así como al abono de las cotizaciones. En este sentido, tendría que ser

siempre el empleador el obligado y su pago se vincularía al salario que recibiría la trabajadora.

Sin embargo, el RD-ley 29/2012 recuperó la posibilidad de que la trabajadora asumiera las obligaciones de afiliación, alta y cotización cuando prestasen sus servicios durante menos de 60 horas mensuales por empleador. Bien es cierto que ya no se trataba de una obligación derivada de la normativa sino de una posibilidad que se abría al acuerdo de las partes.

Otra de las grandes novedades fue la supresión de la base única de cotización y la creación de 15 tramos en los que se establecían bases diferentes, aunque con una base máxima común a partir de cierto nivel de retribuciones. Esa base máxima se modificaría también anualmente. Sin embargo, tal ampliación no se produjo puesto que una reforma introducida a finales de 2012 limitó de 2013 en adelante a ocho los tramos de bases de cotización.

Igualmente, se modificaron los tipos estableciendo un crecimiento paulatino del 0,90% anual durante los siguientes cinco años para aproximarse al tipo general. De hecho, se indicaba que para 2019 el tipo tendría que ser el mismo que el del régimen general.

En este sentido, se incorporaron las protecciones por contingencias profesionales y se estableció que el momento del inicio del cobro de la prestación por incapacidad temporal pasó de los veintinueve a los nueve días. No obstante, se mantuvo la exclusión del desempleo y de la aplicación de la cobertura del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

Se concedió un plazo de seis meses, que expiraba el 30 de junio de 2012, para la transición de las diferentes relaciones laborales desde el régimen especial hacia el sistema especial del régimen general. Transcurrido ese plazo, las trabajadoras que prestasen sus servicios de forma parcial, es decir, las que asumían las obligaciones de cotización, quedaban excluidas de la Seguridad Social al extinguirse el régimen especial y no pasar al régimen general.

3. Las modificaciones derivadas de la ratificación del Convenio 189 de la OIT

3.1. Principales elementos del Convenio 189 de la OIT

El Convenio sobre las trabajadoras o los trabajadores domésticos o Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos, Convenio núm. 189, fue adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el año 2011 en su 100ª reunión de trabajo.

El Convenio reconoce la contribución “significativa de los trabajadores domésticos en la economía mundial, que incluye el aumento de las posibilidades de empleo remunerado para las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, el incremento de la capacidad de cuidado de las personas de edad avanzada, los niños y las personas con discapacidad, así como un aporte sustancial a las transferencias de ingreso de cada país y entre países. Pero también ve como el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e

invisible y que lo realizan principalmente las mujeres y niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos.”

El Convenio establece como derechos humanos de todos los y las trabajadores domésticos:

- La libertad de asociación
- La libertad sindical
- El reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio
- La abolición efectiva del trabajo infantil
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación
- El contar con un entorno de trabajo seguro y saludable

En materia migratoria el artículo 8 del referido Convenio establece:

“1. En la legislación nacional se deberá disponer que los trabajadores domésticos migrantes que son contratados en un país para prestar servicio doméstico en otro país reciban por escrito una oferta de empleo o un contrato de trabajo ejecutorio en el país donde los trabajadores prestarán servicio, que incluyan las condiciones de empleo señaladas en el artículo 7, antes de cruzar las fronteras nacionales con el fin de incorporarse al empleo doméstico al que se refiere la oferta o el contrato.

2. La disposición del párrafo que antecede no regirá para los trabajadores que tengan libertad de movimiento con fines de empleo en virtud de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales o en el marco de organizaciones de integración económica regional.

3. Los Miembros deberán adoptar medidas para cooperar entre sí a fin de asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones del presente Convenio a los trabajadores domésticos migrantes.

4. Todo Miembro deberá especificar, mediante la legislación u otras medidas, las condiciones según las cuales los trabajadores domésticos migrantes tienen derecho a la repatriación tras la expiración o terminación del contrato de trabajo en virtud del cual fueron empleados.”

3.2. La ratificación por España del Convenio 189 de la OIT

El proceso de ratificación del Convenio se inició mediante dos reformas legislativas a las que ya se ha hecho referencia. La primera incluida en la Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que

obligaba a los empleadores a dar de alta en la Seguridad Social a las personas empleadas del hogar familiar cualquiera que fuera la duración de su jornada de trabajo. La segunda, el Real Decreto 1620/2011 de 14 de noviembre, que actualizaba una regulación de la relación laboral especial de las personas empleadas de hogar desde 1985. Todo esto preparaba la ratificación del Convenio para el año 2011 sin la indemnización por despido improcedente y el reconocimiento por la prestación por desempleo aun cuando el Real Decreto 1620/2011 establecía un plazo (al 31 de diciembre de 2013) donde debía quedar zanjada la elaboración de una regulación adecuada y acorde.

A su vez se publicó en el BOE el 1 de febrero de 2014, la Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 28 de enero de 2014, por la que autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre trabajo digno para los trabajadores domésticos de 2011, de la OIT (Convenio Nº 189). Esta Decisión tenía una gran importancia puesto que al tratarse de cuestiones que podían afectar a la libre circulación de trabajadores y en las que, además, una parte del Convenio se inscribía dentro de las competencias de la Unión Europea, los Estados no podían ratificarlo sin la autorización de la UE que, precisamente, llegó con esta Decisión.

Sin embargo, la normativa española no había acogido adecuadamente las consideraciones del Convenio y, en concreto, no había establecido una regulación adecuada de los acuerdos respecto a la indemnización por despido improcedente y prestación por desempleo. Por ello, el TJUE en su sentencia de 24 de febrero de 2022⁵, determinó que España estaba incurriendo en una discriminación indirecta contraria a la Directiva 79/7/CEE por no reconocer el derecho a la protección por desempleo a las personas empleadas en el hogar familiar, la mayoría mujeres.

“El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que excluye las prestaciones por desempleo de las prestaciones de seguridad social concedidas a los empleados de hogar por un régimen legal de seguridad social, en la medida en que dicha disposición sitúa a las trabajadoras en desventaja particular con respecto a los trabajadores y no esté justificada por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo.”

La sentencia del TJUE calificaba la normativa española en materia de seguridad social como discriminatoria al privar a las trabajadoras del hogar del derecho a recibir la prestación por desempleo. El Tribunal de la Unión concluyó que el hecho de que las

⁵ La sentencia de la Sala Tercera del TJUE de 22 de febrero de 2022 traía como base la solicitud de decisión prejudicial del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo. La situación de partida fue la de una empleadora que acudió a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), junto con su trabajadora de hogar, para establecer un sistema de cotización que le permitiera a esta cobrar una prestación por desempleo una vez dejara de desarrollar sus servicios con la citada empleadora. Al negársele esa posibilidad por parte de la TGSS, acudió a los tribunales entendiendo que se trataba de una situación de discriminación por razón de género. Como se indicaba, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vigo elevó la cuestión prejudicial al TJUE que le dio la razón. La sentencia está disponible en el siguiente enlace:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=C22082513F3F6BA723300448895CAA B4?text=&docid=254589&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=863197>

empleadas de hogar fueran el único colectivo sin derecho a par en España, constituía una discriminación indirecta por razón de género.

En España el Convenio 189 fue ratificado 28 de febrero de 2023 pero no entrará en vigor hasta el 29 de febrero de 2024 de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del art. 21 del Convenio (desde dicho momento, el presente Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha de registro de su ratificación).

La ratificación del Convenio 189 ha abierto la puerta en España para acabar con la discriminación que históricamente han venido sufriendo los y las trabajadoras del sector doméstico al reconocer la igualdad de trato con el resto de las personas trabajadoras y mejorar sus condiciones de trabajo y Seguridad Social.

3.3. Las modificaciones incorporadas por el Real Decreto-ley 16/2022

En el marco de este proceso de ratificación y tras la sentencia del TJUE, España asumió la adaptación del contenido del Convenio 189 a la normativa interna española aprobando el Real Decreto Ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar.

Las líneas principales de esta norma se centraron en revertir las vulneraciones sufridas por las empleadas de hogar y equiparar los derechos de estas personas al resto de trabajadoras y trabajadores por cuenta ajena. Hay que tener en cuenta que el artículo 14 del Convenio 189 establecía que todos " *Todo Miembro, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico y actuando en conformidad con la legislación nacional, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social,...* ".

Así, el RD-ley 16/2022 respondía a una exigencia histórica, respaldada por el TJUE en la sentencia antes referida, y establecía el derecho a la prestación por desempleo de las trabajadoras de hogar.

Igualmente, con una modificación de la normativa de prevención de riesgos laborales establecía el derecho de las trabajadoras del hogar " *a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en el ámbito de la prevención de la violencia contra las mujeres* " ⁶.

Así mismo, incluye la cobertura de la garantía salarial a través del FOGASA y elimina la figura del desistimiento como forma de extinción de la relación laboral, añadiendo tres nuevas causas de extinción del contrato vinculadas a la disminución de los ingresos o incremento de los gastos familiares de forma sobrevenida, a la modificación sustancial de las necesidades familiares o al comportamiento de la persona trabajadora.

⁶ En este sentido, el artículo 15 del Convenio 189 de la OIT obligaba a " *adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, a fin de asegurar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos* ".

4. El marco regulatorio de la normativa de extranjería y su afectación a la situación del trabajo de hogar

4.1. Visión general

Las personas extranjeras en España, para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, requieren de la correspondiente autorización administrativa previa para residir y trabajar dentro del territorio del país. En la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx) se prevén diferentes regímenes por los que una persona extranjera puede obtener esa autorización que le da la posibilidad de ejercer el derecho a trabajar.

Para el desempeño de una actividad de trabajo de hogar, el régimen de autorización más directamente aplicable es la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena⁷.

De conformidad con la LOEx, no es posible la contratación de una persona extranjera sin autorización de residencia y trabajo, ya que hacerlo constituye una infracción grave de dicha ley.

Pero no solo eso, se debe tener en cuenta que el desarrollar una actividad laboral también es muy importante para poder renovar la autorización de residencia y trabajo en España, en prácticamente todas las modalidades, ya que de no desarrollarse esa actividad se puede llegar a perder la autorización por dejar de cumplirse ciertos requisitos que veremos más adelante.

Así, las personas trabajadoras del hogar para acceder a los derechos que la nueva regulación laboral, que antes vimos, específica para ellas, en primer lugar, deberán tener dicha autorización de trabajo, sin que ello signifique que sus demás derechos queden anulados, ya que independientemente de su situación administrativa podrán reclamar sus derechos fundamentales y laborales. Y, en segundo lugar, deben llevar a cabo las actividades, trámites y procedimientos para poder renovar o mantener vigente dicha autorización mientras se mantengan en el territorio español.

Según datos del Ministerio del Trabajo y Economía social, en el año 2020, prácticamente la mitad de los permisos de trabajo concedidos a mujeres extranjeras en España fueron para trabajo del hogar. En el año 2022 esa cifra se mantuvo estable, pues del total de

⁷ La autorización de régimen de admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado también da derecho a residir y trabajar, pero las horas de trabajo son limitadas, con lo que no la incluimos como posibilidad óptima. También existen otras vías de autorización de residencia como la autorización de residencia por cuenta propia, pero la propia regulación del trabajo de hogar a la que hemos hecho referencia con anterioridad excluye estos supuestos del marco normativo aplicable. Por último, pueden hacerse referencia a vías indirectas como las autorizaciones de residencia como familiar de ciudadano de la UE o la nueva regulación de la estancia por estudios tras la modificación del RD 629/2022, que tampoco se contemplan por ser incidentales para el análisis nuclear de esta cuestión.

7.843 autorizaciones concedidas a mujeres, 3.988 fueron para actividades de los hogares como empleadores de personal de hogar⁸.

4.2. Autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena

Esta autorización se otorga a aquellas personas extranjeras no nacionales de la UE que cuentan con una oferta de empleo con un salario superior al Salario Mínimo Interprofesional. Entre los requisitos que se deben cumplir destacamos:

- No encontrarse irregularmente en territorio español.
- Carecer de antecedentes penales en España y en sus países anteriores de residencia por delitos existentes en el ordenamiento español.
- No tener prohibida la entrada en España y no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.
- Que la situación nacional de empleo permita la contratación. Lo permite si:
 - La ocupación que va a desempeñar el trabajador en la empresa está incluida en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura que el Servicio Público de Empleo Estatal publica trimestralmente.
 - La Oficina de Extranjería competente considera que no se ha podido cubrir el puesto de trabajo a tenor del certificado que el Servicio Público de Empleo emite sobre la gestión de la oferta de empleo.
 - La autorización va dirigida a nacionales de Estados con los que España haya suscrito acuerdos internacionales (Chile y Perú).
 - Pueden acreditar la concurrencia de un supuesto recogido en el artículo 40 de la Ley Orgánica 4/2000.
- Presentar un contrato firmado por el empleador y trabajador que garantice al trabajador una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización para residir y trabajar. La fecha deberá estar condicionada al momento de eficacia de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.

Como decíamos, las condiciones fijadas en el contrato de trabajo se deberán ajustar a las establecidas por la normativa vigente. Si el contrato fuera a tiempo parcial, la retribución deberá ser igual o superior al salario mínimo interprofesional para jornada completa y en cómputo anual.

⁸ Ministerio de Trabajo y Economía social. Estadística de autorizaciones de trabajo a personas extranjeras. Diciembre 2022. Disponible en: <https://www.mites.gob.es/estadisticas/pte/welcome.htm>.

El empleador solicitante deberá estar inscrito en el régimen del sistema de Seguridad Social y encontrarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

El empleador deberá contar 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. Si el empleador es una persona física, como ocurre en los supuestos de trabajo de hogar, deberá acreditar, una vez descontado el pago del salario convenido, el 100% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) si no hay familiares a su cargo. Si la unidad familiar incluye dos miembros el 200%. Si la unidad familiar incluye más de dos personas se deberá sumar a la cantidad anterior el 50 % del IPREM por cada miembro adicional.

El principal inconveniente de este tipo de autorización es la necesidad de superar la situación nacional de empleo. Es un requisito difícil de cumplir, especialmente en el marco del empleo en el hogar. Aunque en julio de 2022 se publicó el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, en el que, entre otras cosas, se busca que este aspecto sea más fácil de gestionar por la Administración y cumplir por las personas empleadoras. La realidad es que en este ámbito el cambio es insuficiente. Así, en el primer trimestre del año 2023 en el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura no aparece ninguna referencia a la actividad laboral que venimos analizando. Con lo que, el obstáculo inicial se mantiene.

Estos límites generan que 1 de cada 4 de las mujeres extranjeras trabajadoras del hogar desempeñan todo su trabajo en la llamada economía sumergida. De ellas, la mitad se encuentra en situación administrativa irregular, es decir, unas 70.000 mujeres que se dedican a esta actividad laboral, se encuentra en situación irregular⁹.

A pesar de que existe en España la necesidad de las labores de estas trabajadoras, no se han establecido medios legales adecuados y efectivos para este sector, por lo que las vías legales disponibles no son suficientes, ni operativas para que puedan hacerse el movimiento migratorio seguro, con autorización de trabajo y así ocupar dichos puestos.

Ante esa realidad, muchas mujeres hacen el proceso migratorio utilizando visados de turista, algunas más ingresan al país por puntos y vías no autorizadas y, por tanto, en todos los casos comienzan a desarrollar sus actividades sin la autorización de trabajo requerida y sin la autorización para residir en el país. Evidentemente, como se ha establecido en varias partes de esta investigación, esa situación las coloca en vulnerabilidad desde variados ángulos.

Frente a esa situación, desde hace algunos años, la forma de acceder a la regularización para personas que se encuentran trabajando en situación irregular en España es la figura del arraigo que, a pesar de que la LOEx la considera como extraordinaria, es usada por

⁹ GÁLVEZ-INIESTA I. (2020), The size, socio-economic composition and fiscal implications of the irregular immigration in Spain. Madrid: Universidad Carlos III. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/30643>

un gran número de mujeres trabajadoras del hogar. A continuación, veremos de qué se trata esto.

4.3. Regularización administrativa

La regularización administrativa se da en los supuestos en los que, una persona extranjera que ya está en España, no necesariamente en situación irregular (aunque en muchos casos sí), pero no dispone de un visado de residencia, ni de una autorización de trabajo y residencia, al cumplir con unos requisitos establecidos en la LOEx y su Reglamento, accede a la posibilidad de que se le otorgue dicha autorización.

En este sentido, se pueden distinguir dos sistemas de regularización. Los procesos extraordinarios, en los que se producen la regularización de un elevado número de personas que cumplan una serie de requisitos; y los sistemas estables en los que se van regularizando singularmente a personas que entren dentro de las categorías establecidas.

En la actualidad, el Gobierno español, por medio de sus dependencias encargadas de la gestión migratoria, puede conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias que se determinan reglamentariamente. En ninguno de estos casos será exigible ya un visado, ni se tendrá que abandonar el territorio del país para que se pueda otorgar la autorización.

Esta posibilidad, por tanto, se da en circunstancias excepcionales que analizaremos a continuación y supone una salvedad al régimen general de entrada que permite eludir uno de los requisitos más problemáticos para las personas extranjeras: el visado. Aunque no es descartable que pueda acudir a este supuesto en situaciones en las que la persona extranjera todavía está en situación de regularidad, por ejemplo, en el ámbito de la estancia o un visado de turismo.

Breve aproximación histórica

La irrupción del fenómeno migratorio en España se caracterizó por la fuerte presencia de personas en situación irregular. Las dificultades para el acceso legal a España contrastaban con las necesidades económicas del mercado laboral, lo que incluía específicamente al ámbito del trabajo de hogar.

Ello conllevó la introducción de varios procesos de regularización extraordinaria, hasta un total de siete. El primero tuvo lugar entre los años 1991 y 1992 y benefició a poco más de cien mil personas. En 1996 se produjo el segundo que apenas alcanzó a veinte mil personas. El tercero, en el año 2000, benefició a unas 160.000 personas. En 2001 el Gobierno revisó de oficio este proceso y regularizó a otras 36.000 personas. Ese mismo año se desarrolló el proceso extraordinario de regularización de personas de Ecuador, al que se acogieron unas veinte mil personas de esa nacionalidad.

En el año 2001 se introdujo otro nuevo proceso de regularización en el que obtuvieron autorizaciones de residencia un total de 239.000 personas.

El séptimo y último de estos procesos realizados en España hasta el momento se produjo durante el año 2005, a raíz de la aprobación del Real Decreto 2393/2004, resultó de aplicación a unas 550.000 personas.

Desde entonces, no se ha realizado ningún otro proceso de regularización extraordinario, sino que se emplea un sistema permanente, cuyo elemento más característico es el arraigo.

El arraigo

Como antes se decía, para las personas trabajadoras del hogar la forma más adecuada es por medio de la figura denominada arraigo. Este puede ser laboral, social, familiar o para la formación.

Arraigo laboral

Por obtener el arraigo laboral se requiere acreditar los siguientes requisitos:

- Acreditar la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años.
- Carecer 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
- Demostrar la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses
- Encontrarse en situación de irregularidad en el momento de la solicitud.

A los efectos de acreditar la relación laboral y su duración, el interesado deberá presentar cualquier medio de prueba que acredite la existencia de una relación laboral previa realizada en situación legal de estancia o residencia. A estos efectos se acreditará la realización, en los últimos 2 años, de una actividad laboral que suponga, en el caso de actividad por cuenta ajena, como mínimo una jornada de 30 horas semanales en el periodo de 6 meses o de 15 horas semanales en un periodo de 12 meses, y en el caso del trabajo por cuenta propia, una actividad continuada de, al menos, seis meses.

Hasta antes de la reforma reglamentaria del año 2022, esta modalidad resultaba de difícil acceso para las personas trabajadoras del hogar, ya que como en la gran mayoría de casos las relaciones laborales se han desempeñado en la informalidad, para demostrarlas hacía falta o una resolución judicial o una resolución administrativa de Inspección de Trabajo. Lo cual no resultaba sencillo de obtener, pues en cualquier caso implicaba que la persona trabajadora debía denunciar a su empleadora, lo cual no siempre resultaba sencillo, ya sea por el agradecimiento de contar con un trabajo aunque fuese de esa forma, por el desconocimiento de los derechos o por la dependencia económica.

Al establecerse ahora de manera expresa que “A los efectos de acreditar la relación laboral y su duración [se puede aportar] cualquier medio de prueba que acredite la existencia de una relación laboral”, se abre una posibilidad de que se puedan superar los obstáculos que hasta ahora han existido.

Arraigo social

Para obtener la autorización por arraigo social se requiere:

- Acreditar la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años.
- Carecer 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.
- Contar con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario que garantice al menos el salario mínimo interprofesional o el salario establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable, en el momento de la solicitud, y cuya suma debe representar una jornada semanal no inferior a treinta horas en el cómputo global y garantizar al menos el salario mínimo interprofesional. El contrato podrá tener una duración de mínimo 20 horas en los casos que se acredite tener a cargo menores o personas que precisen medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica.
- Tener vínculos familiares con otras personas extranjeras residentes o presentar un informe de arraigo que acredite su integración social, emitido por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan su domicilio habitual.

Por los obstáculos que antes se han señalado, hasta ahora esta modalidad de arraigo es la que más venía resultando útil a las personas que trabajan en el hogar, especialmente por los supuestos de tener relación familiar directa con extranjeros residentes, o presentar un informe emitido por el Ayuntamiento de residencia en el que atestigüe el arraigo social. Ya que por la vía del contrato de trabajo, como se ha insistido antes, no es fácil por diversos factores.

Evidentemente esa vía también ha presentado complejidades como el hecho de que todas las personas migrantes con las que se tiene relación directa se encuentren en situación irregular o no cuenten con autorización de residencia, pero también que la persona haya podido desarrollar pocas actividades fuera del lugar donde trabaja, por los horarios y modalidades en que suelen prestar sus servicios en la informalidad laboral, lo cual no le permitan acreditar un cierto arraigo en el municipio en el que vive.

Pero sin duda, hasta ahora, por la poca protección con que han contado, es sin duda la vía que mejor se ajusta a las posibilidades de más personas dedicadas a la actividad laboral que aquí analizamos.

Arraigo familiar

Por obtener el arraigo familiar más que cumplir con requisitos, se debe estar en supuestos de hecho concretos, como son:

- Cuando se trate de padre o madre, o tutor, de un menor de nacionalidad española, siempre que la persona progenitora o tutora solicitante tenga a cargo al menor y conviva con éste o esté al corriente de las obligaciones paternofiliales respecto al mismo.
- Cuando se trate de persona que preste apoyo a la persona con discapacidad de nacionalidad española para el ejercicio de su capacidad jurídica, siempre que la persona

solicitante que presta dicho apoyo tenga a cargo a la persona con discapacidad y conviva con ella.

- Cuando se trate del cónyuge o pareja de hecho acreditada de ciudadano o ciudadana de nacionalidad española.
- Cuando se trate de ascendientes mayores de 65 años, o menores de 65 años a cargo, descendientes menores de 21 años, o mayores de 21 años a cargo, de ciudadano o ciudadana de nacionalidad española, o de su cónyuge o pareja de hecho.
- Cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.

Esta modalidad es la más difícil de cumplir, por los supuestos específicos que se establecen que, en muchos casos, imposibilitarían a la persona desarrollar su actividad laboral. Pero podrían existir casos en que esto se cumpla, así que preferimos incluirlo como una posibilidad disponible.

Arraigo para la formación

Por obtener el arraigo para la formación se requiere acreditar los siguientes requisitos:

- Acreditar la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años.
- Carecer 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.
- Comprometerse a realizar una formación reglada para el empleo o a obtener un certificado de profesionalidad, o una formación conducente a la obtención de la certificación de aptitud técnica o habilitación profesional necesaria para el ejercicio de una ocupación específica o una promovida por los Servicios Públicos de Empleo y orientada al desempeño de ocupaciones incluidas en el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, o bien, en el ámbito de la formación permanente de las universidades.
- Comprometerse a la realización de cursos de ampliación o actualización de competencias y habilidades formativas o profesionales así como de otras enseñanzas propias de formación permanente.

Una vez superada la formación, y durante la vigencia de la autorización de residencia, la persona extranjera podrá presentar la solicitud de autorización de residencia y trabajo ante la Oficina de Extranjería junto con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario que garantice al menos el salario mínimo interprofesional, o el establecido por el convenio colectivo de aplicación, en el momento de la solicitud, y prueba de haber superado la formación prevista en la solicitud de residencia.

Esta modalidad que se ha incluido en el año 2022 en principio podría parecer como una opción viable en algunos casos. Aunque sin duda, el mayor problema está en que se puedan reconocer estudios o formaciones para el desempeño de estas actividades como suficientes para acreditar los requisitos. Y mientras no haya una profesionalización que

se pueda acreditar con documentos, parece que no en todos los casos será fácil de cumplir.

Tratándose de cuidados, vinculados con estudios reglados o profesionalizados como la enfermería, medicina, psicología, fisioterapia o cualquier otra actividad de este tipo, parecería que se podrían acreditar de manera más sencilla los requisitos exigidos. El problema es que no son estos la mayoría de casos en los que una persona hace trabajo en el hogar o domicilio de otra.

En todo caso, para concluir este apartado, debemos recordar que la propia LOEx establece que la ausencia de permiso de trabajo no invalida las obligaciones y derechos que se derivan del contrato de trabajo o de la legislación vigente. Es decir, que a pesar de que una persona se encuentre en situación irregular, los descansos, el trato dispensado, las jornadas o los salarios de las trabajadoras del hogar deberían cumplir la regulación vigente respecto a personas con autorización para trabajar, pues de no cumplirse con esto, de manera independiente de las responsabilidades penales y administrativas por incumplir la LOEx, la trabajadora puede denunciar laboralmente a su empleador.

4.4. La renovación de las autorizaciones

Como se ha indicado anteriormente, un elemento muy relevante para la situación de las personas extranjeras en España es el de la renovación de su autorización de residencia.

A este respecto, debe indicarse que el régimen incorporado con el Real Decreto 629/2022 determina un sistema de renovación para las autorizaciones de residencia y trabajo que supone que tras el primer año, la persona obtiene una autorización de residencia por cuatro años más. En la práctica eso supone que se encamine hacia la residencia de larga duración, que se obtiene tras cinco años de residencia legal y continuada.

Este sistema viene a sustituir al anterior que establecía un régimen de autorización inicial por un año, renovación por dos años y una nueva renovación por otros dos años hasta llegar a los cinco que suponen el acceso a la residencia de larga duración. Sin embargo, la modificación del RD 629/2022 no ha alcanzado a las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, entre ellas las del arraigo, a las que sigue aplicándosele el esquema 1+2+2.

Por supuesto, la frecuencia de las renovaciones es un elemento determinante. Cuantas más renovaciones tenga que sufrir la persona extranjera, más posibilidades tiene de perder la autorización de residencia. No obstante, otro de los elementos determinantes se encuentra en los requisitos que se exigen para poder renovar. Tras el RD 69/2022 se han simplificado los requisitos, siendo suficiente haber cotizado tres meses de cada año de la autorización que se caduca y contar con contrato de trabajo en el momento de la renovación, siempre que se haya estado inscrito en el servicio público de empleo correspondiente.

Antes de la reforma para la renovación se exigía, como mínimo, seis meses de cotización por cada año de la autorización cuya renovación se pretende. Esta exigencia generaba un marco de situaciones problemáticas, especialmente en los supuestos de falta de voluntad del empleador de cotizar por la empleada de hogar o de imposibilidad de encontrar el empleo. Ello llevaba a algunas trabajadoras a tener que asumir ellas mismas el coste de las cotizaciones e, incluso, buscar contratos falsos o fraudulentos para dar cobertura a los períodos de cotización exigidos por la normativa.

4.5. La evolución de la situación de las trabajadoras transfronterizas

Las peculiaridades que caracterizan la relación entre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y su entorno han generado un marco específico para el trabajo de hogar en aquellas ciudades. Así, desde la Declaración de 1991 las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla venían funcionando como fronteras de controles mixtos, eximiendo de la obligación de visado para su cruce a los nacionales marroquíes de la provincia de Tánger-Tetuán, en el caso de la frontera de Ceuta, y de la provincia de Nador, en el caso de la frontera con Melilla. Eso suponía que trabajadoras de las zonas limítrofes pudieran entrar en España para la realización de la actividad de servicio de hogar, aun careciendo de autorización administrativa para ello, aprovechando esta exención de visado y la debilidad de los controles sobre el empleo en los domicilios.

En principio, el requisito teórico es que estas personas no pernoctaran en el territorio de Ceuta y Melilla ya que la regulación de esa exención de visados no permitía la pernocta de los nacionales marroquíes. Sin embargo, la práctica de controles muy limitados conllevaba que algunas de estas trabajadoras permanecieran incluso como internas en los domicilios en los que trabajaban, regresando a Marruecos únicamente los días de libranza.

El cierre de las fronteras terrestres propiciado por la pandemia de la Covid-19 cambió de forma radical la situación. En este sentido, muchas trabajadoras de hogar quedaron atrapadas en territorio español durante todo este período, sin poder regresar con sus familias y sin que se estableciesen mecanismos para su regularización administrativa lo que dio lugar a numerosas protestas.

Aunque se abrieron en cinco ocasiones corredores humanitarios por los cuales las personas de nacionalidad marroquí podían cruzar la frontera para volver a Marruecos, para estas mujeres no era una opción real, ya que, si regresaban, perdían los ingresos con los que se mantenían a sí mismas y a sus familias. Así, estuvieron durante estos años sin poder regresar con sus familias y sin que se estableciesen mecanismos para su regularización administrativa, lo que dio lugar a numerosas protestas.

A pesar de que, en un primer momento, se fueron prorrogando las autorizaciones de trabajo transfronterizo en aquellos casos en que las trabajadoras habían permanecido en las Ciudades Autónomas, en marzo del 2022, cuando las fronteras llevaban ya dos años cerradas, se cesó en dicha práctica. En ese momento, empezó a ser posible el arraigo laboral como vía para su documentación. Este requería, en ese momento, el cumplimiento de dos requisitos: la permanencia en España durante dos años y acreditar

la existencia de una relación laboral de al menos 6 meses de duración durante ese período. Sin embargo, la práctica en la Oficina de Extranjería de Ceuta fue denegar este tipo de solicitudes que, sin embargo, fueron concedidas en otras Oficinas de Extranjería, como la de Cádiz.

Más adelante, la reapertura de los pasos fronterizos terrestres no supuso un regreso a la situación anterior. La Orden INT/424/2022, de 13 de mayo¹⁰, que procedía a la apertura de la frontera terrestre entre España y Marruecos permitía únicamente el tránsito a quienes reúnan los requisitos exigibles para trasladarse al resto del espacio Schengen y a los trabajadores transfronterizos con Tarjeta de Identidad de Extranjero en vigor, resguardo de solicitud de la tarjeta o visado específico para Ceuta o Melilla. Esta orden ha sido prorrogada en diversas ocasiones y confirmada por la Resolución de 13 de diciembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Seguridad¹¹.

En consecuencia, en la actualidad el régimen fronterizo que se sigue en Ceuta y Melilla es el mismo que en el resto del territorio y la entrada requiere visado. El problema se planteaba entonces con las trabajadoras que se habían quedado en Marruecos y cuyos empleadores estaban interesados en continuar la relación laboral que se había interrumpido como consecuencia del cierre transfronterizo. En estos casos, y de forma excepcional hasta septiembre de 2022, se permitió que los empleadores presentaran una solicitud de prórroga de la autorización de la que disfrutaban en el momento del cierre fronterizo para su empleada de hogar. Una vez obtenida esta autorización, los empleadores la remitían a sus trabajadoras y estas solicitaban un visado específico para las Ciudades Autónomas, que una vez expedido, les permitía la entrada en las Ciudades Autónomas. Una vez en territorio nacional, los empleadores pudieron volver a darlas de alta en Seguridad Social y ellas realizar los trámites de expedición de su tarjeta de identidad de extranjero.

En numerosos casos, cuando la situación familiar lo permitía, y para evitar los inconvenientes de los controles fronterizos, los empleadores optaron por solicitar a favor de sus empleadas una autorización de residencia y trabajo (por lo que ya no existía inconveniente para la pernocta en territorio español) en la ocupación de empleadas de hogar internas. Esto se podía realizar siempre y cuando se cumplieran los requisitos legalmente establecidos, específicamente el de la situación nacional de empleo, por lo que los empleadores debían acudir al Servicio Público de Empleo Estatal a solicitar el correspondiente certificado negativo de demandantes de empleo.

En cuanto a las nuevas autorizaciones iniciales de para las trabajadoras transfronterizas, estas se regulan a través del artículo 183.5 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011 que regula el trabajo transfronterizo, y que remite

¹⁰ 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, BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2022.

¹¹ Resolución de 13 de diciembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se acuerda mantener el cierre parcial temporal de los puestos terrestres habilitados para la entrada y la salida de España a través de las ciudades de Ceuta y Melilla

en su artículo 64 para las autorizaciones de residencia y trabajo que: “En el caso de que la contratación fuera a tiempo parcial, la retribución deberá ser igual o superior al salario mínimo interprofesional para jornada completa y en cómputo anual”. Por lo tanto, se exige que el contrato de trabajo tenga un salario mínimo equivalente al SMI, lo que supone que, en la práctica, en el ámbito del trabajo de hogar, los contratos sean a jornada completa. Además, como se ha indicado, debe darse cumplimiento al requisito de la situación nacional de empleo lo que genera grandes dificultades en este sector.

En todo caso, el nuevo marco ha supuesto la necesidad de regularizar su situación laboral puesto que la obtención de este tipo de autorizaciones, tanto de residencia y trabajo como en el ámbito del trabajo transfronterizo, se requiere, de acuerdo con el artículo 183.2.a).7º del Real Decreto 557/2011 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".

En consecuencia, la nueva situación ha provocado la teórica desaparición de las situaciones de flagrante incumplimiento de las condiciones laborales en el trabajo de hogar de mujeres marroquíes en Ceuta y Melilla. Sin embargo, la equiparación del marco legal al resto de España ha generado también un gran número de despidos e, incluso, el mantenimiento de condiciones irregulares en la práctica.

5. Conclusiones

El mercado de trabajo de hogar español ha evolucionado de forma muy intensa en los últimos años. Su notable incremento durante el siglo XXI dio lugar a la aprobación de un nuevo marco legal, 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. Esta norma sustituyó al Real Decreto 1424/1985, sobre el que se había desarrollado la regulación en España del trabajo de hogar desde su consideración como relación laboral. Hay que recordar que, con anterioridad a 1985, las cuestiones vinculadas con el trabajo de hogar se solventaban en la jurisdicción civil, conceptualizándose como una relación de servicios entre particulares no laboral.

Sin embargo, las exigencias de la ratificación del Convenio 189 de la OIT y de la sentencia del TJUE de 24 de febrero de 2022, han provocado la aprobación del Real Decreto-ley 16/2022 que supone una contribución muy relevante para la equiparación de derechos de las trabajadoras de hogar y del resto de trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena.

En todo caso, no debe olvidarse que el incremento de la población extranjera en España se ha significado específicamente en lo referente al trabajo de hogar, un sector altamente feminizado y con un fuerte componente de extranjería, lo que plantea condiciones específicas de vulnerabilidad para las trabajadoras. Por ello, la regulación de la extranjería supone un condicionante esencial para la situación de este colectivo. Las últimas reformas, especialmente la introducida por el RD 629/2022, aunque insuficientes, ofrecen algunas mejoras en la situación de las trabajadoras extranjeras.

No obstante, se trata de un sector con notables especificidades. En primer lugar, resulta muy relevante el hecho de que la actividad se preste en el hogar familiar, un lugar diferenciado notoriamente de los entornos de actividad productiva. También se hace

referencia a la propia esencia de este trabajo que no supone producción o generación de servicios sobre los que el empresario obtiene una plusvalía económica directa. Aquí, el empleador no es un empresario al uso. Del mismo modo, por la forma de prestación del servicio, las trabajadoras carecen de mecanismos de negociación colectiva y, aunque puedan afiliarse sindicalmente, la labor de los sindicatos en su protección está notoriamente mermada.

Estas condiciones dan lugar a una situación de debilidad en las trabajadoras que genera notables dosis de incumplimiento y fuerte tendencia hacia la precariedad. No es solo que la normativa laboral establezca mínimos por debajo del resto de empleos, sino que estos mínimos son notoriamente incumplidos. La feminización de estos empleos, su extranjerización, la segmentación que dificulta la colectivización de las trabajadoras y los elementos de confianza a los que responde el trabajo que se desarrolla en un ámbito de intimidad como el hogar familiar son razones que explican esta precarización. Sin embargo, frente a ellos, la actuación pública para controlar estos abusos sigue siendo insuficiente.

Finalmente, debemos señalar que un desafío adicional que ha empezado a surgir en este ámbito de estudio y se deberá tener muy presente en el futuro próximo es la aparición de aplicaciones para la prestación y contratación de trabajo de hogar, que seguramente en los próximos años estará aún más presente. El uso de estos medios no solo planteará retos en cuanto a su propia regulación, sino también respecto a las relaciones laborales que se crean, a la responsabilidad en cuanto a la asignación de derechos, las formas de contratación y las modalidades de autorización de extranjería que se requerirán de acuerdo con todo lo anterior.