

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE CUIDADOS DESDE UNA APROXIMACIÓN JURÍDICO-LABORAL

THE EUROPEAN CARE STRATEGY FROM A LEGAL-LABOR APPROACH

FERRAN CAMAS RODA¹

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad de Girona

Fecha de recepción: 3/12/2023

Fecha de aceptación: 11/12/2023

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES CERCANOS DE INTERÉS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE CUIDADOS. 2.1. La feminización del trabajo de cuidados, tanto remunerado como no remunerado. 2.2. Sobre la importancia del trabajo doméstico en el ámbito de los cuidados. 2.3 3. Informalidad y focalización del cuidado en la inmigración. 3. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE CUIDADOS DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2022. 3.1. Aspectos críticos de la Estrategia. 3.2. Elementos clave de la Estrategia. 4. LA APUESTA POR EL ACCESO DE LAS PERSONAS A CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN DE CALIDAD Y ASEQUIBLES. 4.1. Delimitación de los cuidados de larga duración. 4.2. Objeto y contenido de la Recomendación. 5. A MODO DE CODA FINAL. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El cuidado a las personas está pasando a ser una de las políticas a la que más atención empieza a prestarse por parte de las instituciones de la Unión Europea, en particular, el trabajo de cuidados remunerado o no remunerado; sus efectos en el mercado de

.....

1 Responsable en la Universidad de Girona del Proyecto de investigación Horizon Europe (2023-2025), Care4Care, Cuidemos a las personas que cuidan.

trabajo, especialmente para las mujeres que son la mayoría de las personas que lo realizan; así como también otras derivadas que derivan de la mayor necesidad de cuidados que van a experimentar nuestra sociedad, en particular por el proceso de envejecimiento demográfico que vivimos. Este trabajo va a centrarse en mostrar como está evolucionando la óptica política respecto del sector de cuidados a partir de las medidas predicadas por tres instituciones europeas, el Parlamento, la Comisión y el Consejo Europeo.

ABSTRACT: Caring for people is becoming one of the policies to which most attention is beginning to be paid by the European Union institutions, in particular, paid and unpaid care work; its effects on the labour market, especially for women who are the majority of the people who carry it out; as well as other derivatives such as the need for immigrants, which derive from the greater need for care that our society will have to face, in particular due to the process of demographic ageing that we are experiencing. This paper will focus on showing how the political perspective on the care sector is evolving on the basis of the measures put forward by three European institutions, the European Parliament, the European Commission and the European Council.

PALABRAS CLAVE: trabajo de cuidados; sector asistencial; trabajo doméstico; servicios personales y domésticos; inmigración.

KEY WORDS: care work; care sector; domestic work; personal and household services; immigration.

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo de cuidados va escalando posiciones en la atención que se le dispensa política y jurídicamente hablando. Y ello ocurre tanto con el trabajo remunerado como el no remunerado, o como dice la Prof.^a Durán², más exacto sería llamarlo *no monetarizado*, tiene una importancia fundamental en cuanto ese trabajo producido por los hogares y como se va a ver, realizado mayoritariamente por mujeres, tiene un valor equivalente al 75.94% del PIB si se valora al precio medio del trabajo asalariado y al 46.55% si se valora como la categoría ocupacional más baja del mercado laboral, en función de los datos de la Encuesta de Uso del Tiempo del INE de 2010³.

Diversos factores coadyuvan a esa escalada del trabajo de cuidados entendido en sentido amplio, como es por ejemplo el proceso de envejecimiento demográfico de la sociedad europea que va a suponer un incremento de las necesidades de empleo en este sector (lo que, a su vez, hace prever también un aumento de trabajo de personas inmigrantes para cubrirlos). Este aumento de las tareas de cuidados tendrán en todo caso que afrontar varios problemas de calado que caracterizan al mercado de trabajo, como son la sangrante brecha de género concretada en el descenso que persiste entre las mujeres como población activa y ocupada (justamente por tener que asumir funciones de cuidado no remunerado en su hogar ante la falta de responsabilidad del hombre en ese marco); o el hecho de que las mujeres asuman mayoritariamente contratos a tiempo parcial sobre todo a partir de la cincuentena (justamente también para compatibilizarlo con tareas de cuidado en la familia). Como se ve, cuadrar el aumento de demandas de cuidados con la participación en régimen de igualdad de la mujer en el mercado de trabajo puede hacer necesario llevar a cabo una valoración social y económica del trabajo realizado por las mujeres para su familia para arbitrar las medidas necesarias desde el ámbito público.

En este sentido, esa creciente importancia del sector de cuidados y su feminización, tanto el desarrollado de forma no remunerada, mayoritario, como el realizado formalmente y de forma retribuida, ya sea por cuenta ajena o propia, está siendo plasmada por diversas iniciativas en el ámbito internacional y europeo que merecen ser consideradas: por una parte, se ha de hacer obligada mención a la proclamación en julio de 2023 por la Asamblea General de

2 MARIA ÁNGELES DURÁN: “Los Derechos postlaborales. Desigualdades de género” (2017, Editor Pirámide) Información en la página web del CSIC: <https://digital.csic.es/handle/10261/148021>.

3 *Idem*.

Naciones Unidas del 29 de octubre de cada año como el *Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo*⁴, y acto seguido de la adopción por el Consejo de Derechos Humanos de aquella organización internacional de la Resolución de 11 de octubre de 2023, sobre la *Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos*⁵.

El Consejo de Derechos Humanos recuerda en su Decisión la existencia de un derecho a los cuidados de la infancia, así como la necesidad de esas atenciones para las personas de edad y las personas con discapacidad, y reconoce en este marco que “la distribución equitativa y justa del trabajo de cuidados es una condición necesaria para que las mujeres disfruten plenamente, en igualdad de condiciones, de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a disfrutar de condiciones de trabajo justas y decentes, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva, el derecho a un nivel de vida adecuado, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y a participar en la vida cultural, así como de los derechos civiles y políticos, como el derecho a participar en la vida política y pública”. Se pone de manifiesto así el reconocimiento implícito por la Resolución de que el trabajo de cuidados (no como empleo, sino como actividad ejercida la mayor parte de veces de forma no remunerada por la mujer en el hogar), debe ser contemplado bajo una perspectiva de género, justamente para evitar la brecha que su realización impone en el pleno ejercicio de derechos sobre todo de carácter laboral. En la parte de los considerandos de la Resolución se hace eco de la plataforma de Acción de Beijing de fomentar la armonización de las responsabilidades en lo que respecta al trabajo y la familia, así como “el compromiso de reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país, que figura en la meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. En este marco, se ha de tener presente que hablar de objetivos a cumplir a través de la *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030* es hablar de erradicación de la pobreza y por tanto, ese compromiso relativo al reconocimiento y valor de los cuidados es también clave para conseguir ese primer objetivo de sostenibilidad.

La Resolución que se está reseñando reconoce la necesidad de proteger y hacer efectivos los derechos humanos de los cuidadores remunerados y no remunerados, también de las personas que reciben los cuidados; expresa su preocupación por el reparto desigual de los

4 Véase la Resolución 77/317. Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 24 de julio de 2023: https://digitallibrary.un.org/record/4017442/files/A_RES_77_317-ES.pdf.

5 Véase la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de 11 de octubre de 2023. Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de Derechos Humanos. 54ª periodo de sesiones. Se puede consultar en la página web de la Plataforma de personas mayores y pensionistas: <https://www.pmp.org.es/sites/default/files/G2321265%20Importancia%20de%20los%20cuidados%20y%20el%20apoyo%20desde%20una%20perspectiva%20de%20DDHH.pdf>.

trabajos de cuidados y admite que para lograr la igualdad de género es esencial distribuir equitativamente esos trabajos y el tiempo dedicado a ellos e insta a los Estados a que lleven a cabo diversas acciones en este campo como que apliquen todas las medidas necesarias para reconocer el trabajo de cuidados y redistribuirlo entre las personas; a que aumenten la inversión en políticas e infraestructuras de cuidados y apoyo a fin de garantizar el acceso universal a servicios asequibles y de calidad para todas las personas; a que fomenten y apoyen las investigaciones y estudios encaminados a producir datos pertinentes para el sector y su contexto nacional; a que adopten todas las medidas necesarias para permitir la participación plena, igualitaria, genuina e inclusiva de las mujeres, las personas con discapacidad y las personas mayores, así como los niños, en la toma de decisiones relativas a los cuidados y el apoyo; y a que sensibilicen acerca de los impactos negativos que tienen los estereotipos relacionados con el género, la discapacidad y la edad a la hora de prestar y recibir cuidados y apoyo, y establezcan programas y políticas para eliminar esos estereotipos. Finalmente, las Decisiones de la Resolución son de menor calado que las anteriores previsiones ya que el Consejo se compromete a hacer lo necesario para organizar talleres y estudios y a examinar en sus futuros periodos de sesiones, con carácter prioritario, los progresos realizados en la aplicación de esta Resolución.

Por lo que hace al ámbito europeo, se debería empezar por recordar que el tema de los cuidados aparece reseñado expresamente con tal noción en el principio número 18 del Pilar Europeo de Derechos Sociales que afirma que toda persona tiene “derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad”, en particular de atención domiciliaria y servicios comunitarios. La aproximación en relación al empleo que ese principio supone está siendo objeto de atención por las Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros incluidas en la Decisión (UE) 2023/2528 del Consejo, de 9 de octubre de 2023⁶ (la cual ha mantenido para 2023 las Orientaciones que figuran en la Decisión (UE) 2022/2296 aplicable a 2022). En todo caso, en la Decisión para 2023 se dispone en su preámbulo que el acceso oportuno e igualitario a “cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad” son especialmente pertinentes, en particular a los posibles riesgos para la salud en el futuro y en un contexto de envejecimiento de las sociedades. Esto es el punto inicial de la consideración de los cuidados en algunas orientaciones para las políticas del empleo que contiene como por ejemplo la núm. 6, en el que el acceso a aquellos servicios supone un fomento de la condición de la vida laboral, familiar y privada de las mujeres y de los hombres; la orientación núm. 8, en la que se pide a los Estados que garanticen la igualdad de trato en relación con los cuidados de larga duración, así como también que la existencia de esos servicios supone también una condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades.

.....

6 Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302528.

En este marco, la medida fundamental que ha emergido en el ámbito europeo ha sido la aprobación por la *Comisión Europea de la Estrategia Europea de Cuidados* en septiembre de 2022⁷ a cuyo análisis se va a dedicar de forma central este trabajo. Con sus virtudes y sus lagunas, considero que esta Estrategia supone una iniciativa que va a enmarcar las medidas políticas y jurídicas de abordaje del sector de cuidados en los próximos años. El camino hacia la atención de lo que debe entenderse por cuidados, las medidas que desde la Unión Europea se proponen en este ámbito y los principales agentes implicados en estas cuestiones ha empezado a delinarse, tomando unas direcciones que necesariamente suponen abandonar otras.

2. ANTECEDENTES CERCANOS DE INTERÉS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE CUIDADOS

Por un lado, debe mencionarse el impulso que supuso la adopción por el Parlamento Europeo de su Resolución de 5 de julio de 2022, *sobre el fomento de una acción europea común en materia de cuidados* (2021/2253(INI))⁸, en la que se promueve la adopción de una acción o estrategia común europea sobre los cuidados a las personas, que abarque tanto a las necesitadas de esa asistencia, como al personal cuidador y a las entidades, privadas o públicas, que proveen dichos cuidados.

En consecuencia, la Resolución dispone de un enfoque amplio, incluyendo aspectos como el cuidado de niños, el acceso a los servicios de cuidados o la atención a los cuidados no profesionales entre otros aspectos, aunque centrándome en el objeto específico de este artículo, el que atrae el máximo de interés es el fundamento de la Resolución relativo a las “Condiciones de trabajo dignas para todos los trabajadores del sector de cuidados”. De hecho, tras un estudio de todo el documento se llega a la conclusión de que el trabajo en el sector de cuidados pretende constituirse como el eje vertebrador de toda la Resolución y por tanto de la acción que impulsa, básicamente la adopción de una acción común europea en dicho sector. Esta afirmación se sustenta por la importancia que se concede al trabajo de cuidados en el preám-

7 Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *sobre la Estrategia Europea de Cuidados* (COM (2022) - 440 final). Se puede acceder a través de la página web de la Comisión Europea: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj53afWq7D6AhVI3qQKHQ5_BQUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FES%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCOM%3A2022%3A440%3AFIN&usq=AOvVaw0my1Kg7DP5oFAEE4VPKc-f [última consulta: 10 de noviembre de 2023].

8 Véase en la página web del Parlamento Europeo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0278_ES.html (última consulta: 10 de noviembre).

bulo de la norma parlamentaria, aunque posteriormente, y de forma contradictoria con lo que acabo de expresar, en la parte dispositiva de la Resolución esas consideraciones sobre aspectos relativos al trabajo quedan mucho más diluidos y desperdigados. En todo caso, me permito destacar que tienen un especial interés las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la Resolución ya que constituyen un gran mosaico de las características del personal cuidador en Europa, que paso a comentar.

2.1. La feminización del trabajo de cuidados, tanto remunerado como no remunerado

Para empezar, en el preámbulo de la Resolución se constata que “la inmensa mayoría de los cuidadores, profesionales y no profesionales, remunerados y no remunerados, son mujeres”. El Parlamento Europeo añade que sus responsabilidades de cuidado en el hogar influyen en la capacidad, la duración y el tipo de trabajo remunerado que pueden asumir las mujeres a lo largo de su ciclo de vida laboral, por lo que afectan a su participación en la vida social, económica, cultural y política. También recuerda que los estereotipos sobre que las mujeres son mejores cuidadoras y la percepción de que los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados son «trabajo de mujeres» refuerzan el modelo de «hombre sostén económico / mujer cuidadora» que sigue configurando el acceso a los derechos sociales, lo que, según el Parlamento, repercute en la independencia económica de las mujeres y contribuye a la infravaloración y la invisibilidad económica de los cuidados, especialmente en lo relativo a la contribución de los cuidadores familiares, así como de los cuidadores en instituciones públicas y privadas.

Además de ese factor, la feminización del sector de cuidados coadyuva, como se expresa en el preámbulo de la Resolución, a las brechas de género en materia de empleo, de salarios y de pensiones debido a la proporción de mujeres que trabajan en los cuidados profesionales y no profesionales y puede contribuir a un aumento del riesgo de pobreza. La concreción de esas brechas se manifiestan en el ámbito de los cuidados no profesionales en forma de falta de derechos como las bajas por enfermedad y las vacaciones anuales, así como a la reducción de las tasas de empleo por los permisos de maternidad, paternidad y parentales, al aumento de las tasas de pobreza y exclusión social, a una menor salud mental y mayores sentimientos de aislamiento social y soledad, lo deteriora la salud física y mental, su bienestar y su inclusión social (véase el considerando AE de la Resolución).

Como se advierte en la parte dispositiva de la Resolución, se enfatiza que la cuestión de género debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar estrategias y políticas en materia de cuidados (4), lo que debería dar lugar a que hombres y mujeres participasen por igual en el trabajo remunerado y no remunerado de cuidados en el marco de las responsabilidades domésticas. Podría pensarse que a ese objetivo puede coadyuvar las Directivas europeas que regulan per-

misos laborales de paternidad, parentales o para cuidadores para ocuparse de sus obligaciones de cuidado (véase la *Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo*). Ahora bien, iniciativas como estas se llevan a cabo sin que se haya hecho ninguna valoración previa de lo que supone ese trabajo de cuidados no remunerado, ni menos aún el llevado a cabo estrictamente por las mujeres, cuando esto posiblemente debería ser prioritario. En este sentido, el Parlamento europeo reconoce la falta de valoración, social, pero también y sobre todo económica, como ya se ha dicho anteriormente de este trabajo, de lo realizado por las mujeres en el ámbito de los cuidados, tanto de forma remunerada como no remunerada, y pide que esos valores, sociales y económicos, deben revaluarse y situarse en el centro de las políticas económicas.

En tercer lugar, y a mi modo de ver relacionado justamente con esa necesidad de valoración económica previa a la adopción de iniciativas en el ámbito de los cuidados, la Resolución también pide a los Estados miembros la posibilidad de “formalizar los cuidados no profesionales” con vistas a garantizar a los cuidadores un buen nivel de derechos. Para el Parlamento, ello podría lograrse, por ejemplo, mediante “créditos de cuidados o de pensiones” para proteger a las personas que abandonan el empleo para prestar asistencia a un miembro de la familia o a otra persona necesitada de cuidados. En todo caso, considero muy relevante que el Parlamento señale los beneficios claros de una renta mínima y de los regímenes de pensiones mínimas para las personas cuidadoras, lo que no solo les garantiza un nivel de vida digno sino que también supone un acceso efectivo y en tiempo oportuno a los servicios asistenciales y de apoyo (110).

Sobre “Cuidadores no profesionales”, y en este marco de medidas de claro impacto económico, también cabe señalar la iniciativa de la Comisión consistente en ampliar y desarrollar en mayor medida el apoyo y los cuidados móviles para reducir las tareas de los cuidadores familiares, especialmente las mujeres, no solo a través de actividades de sensibilización, “sino también mediante un apoyo adecuado, incluida la compensación económica”, permitiéndoles así continuar con sus empleos y avanzar hacia la compatibilidad entre los cuidados y la vida profesional.

Finalmente, quisiera citar algunas peticiones o subrayados que realiza el Parlamento Europeo. Respecto del apartado relativo a “Cuidados de calidad para todos los niños”, y siguiendo con las cuestiones que me parecen más directamente relacionadas con el trabajo en el ámbito de los cuidados, me quedo con el párrafo 44, en el que se pide garantizar unos servicios de atención a la infancia de calidad que satisfaga las demandas durante el horario de trabajo de los padres y las vacaciones escolares y facilite la igualdad de oportunidades para que los padres vuelvan al trabajo y permite un equilibrio entre la vida profesional y la privada, ya que este es uno de los principales factores de la plena participación de las mujeres en el mercado laboral.

2.2. Sobre la importancia del trabajo doméstico en el ámbito de los cuidados

En segundo lugar, de gran relevancia en la Resolución parlamentaria son también las referencias que hace al ámbito de los “servicios personales y domésticos”, lo cual, como se va a ver, amplía ostensiblemente lo que se entiende propiamente por trabajo de cuidados.

Así, la Resolución expresa que las “actividades de cuidados y distintas de los cuidados” forman parte de la mano de obra del sector de cuidados. Para llegar a esa conclusión, el Parlamento Europeo dice que “los servicios personales y domésticos” abarcan un amplio abanico de actividades que contribuyen al bienestar en el hogar de las familias y las personas, que incluyen la atención a la infancia, los cuidados de larga duración y a personas con discapacidad, las tareas domésticas, las clases de recuperación, las reparaciones domésticas, la jardinería y la asistencia informática; añade a ellos, los servicios asistenciales y no asistenciales, directos e indirectos. De hecho, el Parlamento Europeo reconoce que, a nivel mundial, los servicios personales y domésticos suelen describirse bajo el término «trabajo doméstico», y en este sentido, al incluir a los trabajadores domésticos en la mano de obra del sector de los cuidados se reconoce que la prestación de cuidados no solo incluye los cuidados personales, sino también “los cuidados indirectos no relacionales”, que proporcionan las condiciones previas necesarias para la prestación de cuidados personales. En conclusión, en los considerandos del preámbulo de la Resolución se dice que los servicios personales y domésticos, las actividades de cuidados y también las distintas de los cuidados están muy interrelacionadas y que una gran proporción de los trabajadores realizan ambas, y, por tanto, forman parte de la mano de obra del sector de los cuidados.

Sobre la importancia de estos “servicios personales y domésticos”, me permito traer a colación un Documento de trabajo de 2012 de los servicios de la Comisión Europea sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos⁹, en el que se especifica que a partir de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los miembros adultos de los hogares en los Estados miembros europeos de esta organización dedican una media de 2,5 horas diarias a las labores domésticas y los cuidados; as mujeres están mucho más implicadas (3,5 horas) que los hombres (1,5 horas). Añade el documento que la mayor parte del trabajo no remunerado son labores domésticas habituales (cocina, limpieza, jardinería y mantenimiento de la casa) y el cuidado de otras personas.

.....

9 Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos que acompaña al documento Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hacia una recuperación generadora de empleo /* SWD/2012/0095 final */ Véase en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012SC0095>.

Finalmente, en el apartado relativo a las condiciones de trabajo dignas para todos los trabajadores del sector de los cuidados, el Parlamento Europeo establece provisiones sobre la necesidad de que los Estados miembros creen puestos de trabajo de calidad en el sector (81), que la legislación nacional sobre plataformas digitales tome cuenta de la naturaleza específica del trabajo de cuidados (82), que se ratifique el Convenio 189 sobre condiciones de trabajo dignas para los trabajadores domésticos (85), que los Estados miembros tomen medidas para proteger los derechos laborales fundamentales y mejorar las condiciones de trabajo de los cuidadores (con especial mención, entre otras, a las largas jornadas laborales a la retribución inadecuada, véase párrafo 86), a que se proporcionen medidas de formación al personal asistencial (87), a que los Estados miembros hagan cumplir condiciones de trabajo dignas y garanticen el derecho de sindicación (89), o que reconozcan la Covid-19 como una enfermedad laboral en el sector de cuidados (91).

2.3. Informalidad y focalización del cuidado en la inmigración

En tercer lugar, y sin salir de este campo o espectro del trabajo doméstico que debe tenerse en cuenta en el sector de cuidados, el Parlamento Europeo saca a relucir otra realidad que merece ser destacada, en particular que en la Unión “se emplea sin declarar a al menos 3,1 millones de trabajadores en servicios personales y domésticos”, los cuales carecen de reconocimiento y de derechos laborales fundamentales, como la negociación colectiva, la seguridad social y la protección social; añade el Parlamento Europeo en su Resolución que el trabajo no declarado conduce a una menor protección de los trabajadores, lo que facilita la explotación laboral y los abusos, al tiempo que representa una pérdida de ingresos para los Estados miembros. Este asunto debería ser objeto de abordaje según la Resolución.

De hecho, debería confirmarse que la informalidad del sector va de la mano con la presencia de su ocupación por nacionales de terceros países, y aún más, de la falta de regularidad de su estatuto migratorio y también derivado de ello, y principalmente por ello, de las condiciones de trabajo especialmente difíciles que sufren en lo que respecta a sus derechos sociales y a su acceso a condiciones de trabajo dignas. Una referencia específica de la Resolución, que en todo caso no se desarrolla, es la consistente en el ámbito de los “cuidados domésticos internos profesionales”, sobre los que se dice por la norma parlamentaria que operan en una «zona gris», lo que afecta negativamente a la calidad de los cuidados domésticos; de hecho, la Resolución se queja de que existe una falta de datos que permitan identificar de forma precisa el número de cuidadores en la «zona gris». Como propuesta de la Resolución, en el articulado de ésta se subraya que, con el fin de reducir el trabajo no declarado en el ámbito de los cuidados profesionales, “es importante proporcionar financiación pública a los auténticos proveedores de servicios asistenciales dentro

de los sistemas de seguridad social o mediante el gasto fiscal, lo que hará que la prestación de servicios asistenciales legales y justos resulte asequible”.

Como he referido anteriormente, ya desde el propio preámbulo de la Resolución se reconoce que muchos trabajadores asistenciales y domésticos pertenecen a una minoría étnica o son migrantes. Según se expresa en los considerandos de la norma, estas personas migrantes se enfrentan a situaciones precarias y de discriminación interseccional, y sufren de horarios de trabajo ilimitados o con falta de contrato de trabajo oficial, lo que les hace (o mejor dicho, las hace, porque se recuerda que la mayoría son mujeres) más vulnerables a la explotación. El Parlamento pone cifras a estas cuestiones, señalando que en 2020 los trabajadores migrantes y móviles representaron el 28 % de los cuidadores personales.

La aproximación al ámbito de los cuidados desde una perspectiva migratoria no solo toma como referencia las condiciones de trabajo de las personas migrantes sino también la visión de estas como necesarias para el sostenimiento de las tareas de cuidado en nuestras sociedades. Especialmente relevador es el Considerando X, que expresa que el sector de los cuidados “lleva tiempo enfrentándose a una escasez de mano de obra y que, en los años 2019 a 2020, 421 000 trabajadores abandonaron el sector de los cuidados residenciales, mientras que la demanda de cuidadores cualificados no hará sino aumentar en los próximos años”. Esta previsión puede estar en la base de diversas iniciativas de la Comisión Europea para tratar de favorecer la recepción de trabajadores nacionales de terceros países para trabajar en el sector de cuidados, el cual por cierto está citado como sector sensible y con necesidades de cobertura que deben ser llevadas a cabo con medidas específicas en el extranjero en el *Nuevo Pacto de Migración y Asilo de 2020*, y derivado de éste, en la reciente propuesta de Polo o Plataforma de Talentos que ha lanzado la Comisión en noviembre de 2023¹⁰.

3. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE CUIDADOS DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Con fecha de 7 de septiembre de 2022, la Comisión Europea adopta su Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *sobre la Estrategia Europea de Cuidados* (COM

.....

10 Véase CAMAS RODA, F.: “La iniciativa de la Comisión Europea para crear una Reserva de Talentos para la UE”. Entrada de 20 de noviembre de 2023 en su Diario digital: *El diario de Ferran Camas. Apuntes sobre mis investigaciones jurídicas e inquietudes culturales*: <https://www.ferrancamas.com/blog-derecho-laboral-inmigracion/la-iniciativa-de-la-comision-europea-para/ia598>.

(2022) - 440 final)¹¹. De interés es también leer la nota de prensa de la Comisión Europea en la que presenta dicha sobre la presentación de dicha Comunicación bajo el título: “Una Estrategia Europea de Cuidados para cuidadores y receptores de cuidados”, en la que se avanza que la Estrategia Europea de Cuidados lanzada por la Comisión va acompañada de dos recomendaciones para los Estados miembros sobre la revisión de los objetivos de Barcelona en materia de educación y cuidados de la primera infancia y el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad.

Al tratarse de una Comunicación en la que uno de los colectivos objetivos de la Estrategia es el de los cuidadores, podría pensarse que el trabajo de los cuidadores es un tema prioritario, lo cual no es así. Pese a que la vinculación entre la estrategia y el trabajo desahogado por esos se hace visible en muchas de sus propuestas, no lo hace con la carga ni la intensidad que lo hizo el Parlamento Europeo en su Resolución de 5 de julio de 2022. Como al efecto va a verse, el objetivo prioritario de la Estrategia es la dispensa de servicios asistenciales de calidad. Para la Comisión, la consecución de esta medida tendrá efectos positivos para el acceso al mercado de trabajo de las mujeres que realizan tareas de cuidado en sus familias, así como también mejorará el trabajo de las personas (que por tanto también pueden calificarse de cuidadoras) del ámbito asistencial, es decir de las que están empleadas en aquellos servicios asistenciales que se pretenden potenciar.

3.1. Aspectos críticos de la Estrategia

A estos efectos, el colectivo que, de entrada, no es objeto de atención prioritaria, a excepción de algunas referencias individualizadas, es el de las personas cuidadoras remuneradas (o empleadas, formal o informalmente) en “servicios personales o domésticos”. En la Estrategia se hace una referencia a los trabajadores domésticos en tanto que son mujeres y migrantes y están sometidas a condiciones de trabajo precarias, y en este sentido se dirige a “los Estados miembros a que aborden las lagunas en la aplicación del derecho laboral de la UE y del acervo de las condiciones de trabajo en el sector asistencial, y a que ratifiquen y apliquen el Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. También insta a los Estados miembros a que adopten medidas para formalizar y regular la situación específica de los trabajadores domésticos y los cuidadores internos”.

En definitiva, mientras en la Resolución del Parlamento Europeo se hacen referencias importantes al personal envuelto en el trabajo de cuidados, en particular el de los servicios personales y domésticos, en la Comunicación de la Comisión que establece la Estra-

11 Véase en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj53afWq7D6AhVI3qQKHQ5_BQUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FES%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCOM%3A2022%3A440%3AFIN&usg=AOvVaw0my1Kg7DP5oFAEE4VPKc-f.

tegia Europea de Cuidados ello no es así, lo que, por cierto, ha sido objeto de críticas por parte de la Federación Europea de Servicios a la Persona (*EFSI-European Federation for Services to Individuals*), que incluye a empresas y patronales del sector de cuidados. Esta Federación publicó la cual el 7 de septiembre de 2022 una Declaración¹² en inglés en la que se dice, en traducción libre, que aunque el Parlamento Europeo reconoció la función primordial de los “servicios personales y del hogar”, este sector no se menciona ni una sola vez en la Estrategia. Añade la Declaración que los servicios personales y del hogar comprenden una amplia gama de actividades que contribuyen al bienestar de las personas, sus familias y el equilibrio entre la vida laboral y la personal. Prosigue diciendo que el también denominado como trabajo “de servicios personales y del hogar” (en inglés, *personal and household services-PHS*) tienen lugar en los domicilios particulares de las personas e incluyen tanto los cuidados directos como los indirectos prestados por un profesional. Por lo tanto, para la Declaración es importante recordar que los cuidados a domicilio y los servicios de ayuda doméstica son una misma cosa y deben considerarse como tales en la Estrategia Europea de Cuidados. Como subraya apoyándose también en la Organización Internacional del Trabajo, los trabajadores de los servicios de asistencia domiciliaria son parte integrante del sector de los cuidados, ya que “la prestación de cuidados incluye no sólo los cuidados personales, sino también el trabajo de asistencia indirecta no relacional”. Finaliza la Declaración quejándose de que aunque el Parlamento Europeo pidió a la Comisión Europea “que abordara en la Estrategia Europea de Cuidados las difíciles condiciones de trabajo y empleo [...], y que sentará las bases para el reconocimiento, la regulación y la profesionalización de los servicios personales y domésticos”, se ha dejado completamente de lado en la Estrategia.

Además de ese factor, otros que también han sido objeto de crítica por no haberse contemplado en la Estrategia ya que no deslinda entre trabajadores domésticos y aquellos que proveen cuidados de larga duración (dedicándose la Estrategia principalmente a estos últimos), así como también que la Estrategia no aborda el tema de los trabajos informales¹³.

3.2. Elementos clave de la Estrategia

Yendo al contenido de la Estrategia, ésta empieza por asumir que las responsabilidades asistenciales no remuneradas impiden a unas 7,7 millones de mujeres participar en el mer-

12 Véase la Declaración de EFSI de 7 de septiembre de 2022: http://www.efsi-europe.eu/fileadmin/MEDIA/Press/2022/EFSI_reaction_to_Care_Strategy_FINAL.pdf [última consulta: 10 de noviembre de 2023].

13 Véase DECKER, AURELIE (Directora de la Federación Europea de Servicios a Personas/*European Federation for Services to Individuals* -EFSI-), en el *European Dossier Series n. 2: European Care Strategy*. Editado por Domina (Asociación Nacional Italiana de Empleadores del Hogar) -Observatorio sobre el trabajo doméstico en Europa. En <https://www.domesticworkobservatory.com/dossier/> [última consulta: 10 de noviembre de 2023].

cado laboral, frente a solo 450.000 hombres. Ello lleva a afirmar que casi todas las mujeres de la UE (92%) son cuidadoras habituales y el 81% son cuidadoras diarias, en comparación con el 68% y el 48% de los hombres, respectivamente. Para resolver este problema, que tiene importantes consecuencias en forma de brechas de género y pensiones en el mercado de trabajo, la Comisión Europea pone su visión en la necesidad de que existan servicios asistenciales que sean asequibles, accesibles y disponibles para las personas necesitadas de cuidados, cosa que no estaría ocurriendo por la dedicación que las mujeres en la UE están llevando a cabo. Para la Comisión, una mayor inversión en dichos servicios asistenciales ayudaría a más mujeres a acceder al mercado de trabajo. Además de ello, y tomando datos de la Organización Internacional de Trabajo, solo que se invirtiese cada año el 1,1 % del PIB en los servicios de educación y cuidados de la primera infancia y el 1,8 % del PIB en los cuidados de larga duración contribuiría a la creación de 26,7 millones empleos adicionales en Europa para 2035.

Con esa base, la Comisión Europea se propone con su comunicación establecer una agenda para “mejorar la situación tanto de quienes prestan cuidados como de quienes los reciben”. En este sentido, insta a reforzar el acceso a unos servicios asistenciales accesibles, asequibles y de calidad, y a mejorar las condiciones de trabajo y la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de las personas cuidadoras. Las dos principales propuestas que se derivan de ello son una proposición de Recomendación del Consejo: la relativa a la revisión de los objetivos de Barcelona sobre los *servicios de educación y cuidados de la primera infancia*, y la relativa al *acceso a cuidados de larga duración asequibles y de calidad*. Respecto de este último ámbito, la Comisión Europea propone al Consejo la adopción de una recomendación a que inste a los Estados miembros a “mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje profesionales en el sector asistencial, al tiempo que hace hincapié en la valiosa contribución de los cuidadores no profesionales y su necesidad de apoyo”.

Por otro lado, de particular interés es el apartado 3 de la Comunicación, que lleva por título *Dotar al sector asistencial de mayor resiliencia y equilibrio entre mujeres y hombres*, subdividido en dos subapartados, uno relativo a la mejora de las condiciones de trabajo en el sector de cuidados, y otro sobre un mejor equilibrio entre trabajo y responsabilidades de cuidado.

En conjunto, quisiera resaltar una serie de titulares que se extraen de ambos subapartados. En primer lugar, el hecho de que el sector asistencial tiene un gran potencial para crear más empleos, impulsado especialmente por el envejecimiento de la población, en este sentido la Comisión señala que para mantener la cobertura de los cuidados de larga duración al nivel actual, para 2050 harían falta más de 1,6 millones de cuidadores; sin embargo, la Comisión Europea reconoce que la escasez de mano de obra en la UE es cada

vez más importante, también para la recuperación del mercado laboral después de la pandemia, problema al que la Comisión aporta una solución, en concreto, la migración legal, la cual puede ser un factor clave para remediar la escasez de mano de obra (a esta cuestión me referiré posteriormente también).

Además de la migración, la Comisión considera que las oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje profesional mejorarán el atractivo y la calidad del trabajo asistencial, por lo que insta a los Estados miembros y los interlocutores sociales de la UE y nacionales a que adopten medidas para facilitar el perfeccionamiento y el reciclaje profesionales de los cuidadores, en consonancia con la *Agenda de Capacidades Europea*. No obstante, la Comisión detecta un problema para ello, que es que los cuidadores son esenciales pero su trabajo está infravalorado. Expresa la Comisión que los bajos salarios también pueden estar ligados a estereotipos de género, que consideran que las aptitudes interpersonales necesarias para prestar cuidados, como la comunicación, la empatía y la cooperación, son innatas a las mujeres y no están propiamente reconocidas en el valor e económico de su trabajo. Para afrontarlo, dice la Estrategia que el sector asistencial necesita mejores procesos de diálogo social a escala nacional y de la UE; la legislación de la Unión relativa a unas condiciones de trabajo transparentes y predecibles y a los salarios mínimos; así como el marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027, que establecen medidas para mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores. Afirma, en este sentido, que “habida cuenta del gran porcentaje de mujeres que trabajan en el sector, un aumento de los salarios contribuiría a reducir la brecha salarial de género y, por tanto, también la brecha de género en las pensiones”.

En todo caso, la Comisión Europea reconoce que en informes recientes y en la pandemia de COVID-19 se pusieron de manifiesto las difíciles condiciones de trabajo que imperan en el sector de los cuidados de larga duración: exposición de los cuidadores a riesgos sanitarios físicos y psicológicos; comportamiento antisocial, que incluye violencia física y verbal, intimidación y acoso sexual; contratos atípicos y la continua expansión del trabajo en plataformas. En este sentido, con posterioridad a la Estrategia Europea de cuidados, en julio de 2023 se aprobó la Resolución del Parlamento Europeo *sobre la pandemia de COVID-19: enseñanzas extraídas y recomendaciones para el futuro*¹⁴, en la que se acoge con satisfacción la Estrategia Europea de Cuidados, pero reconoce varios aspectos de interés en el ámbito en general de los cuidados como por ejemplo que la falta de financiación e inversión pública ha repercutido en el trabajo, la salud física y la salud mental de los trabajadores sanitarios; insta a los Estados miembros a que aborden el problema de

14 Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de julio de 2023, *sobre la pandemia de COVID-19: enseñanzas extraídas y recomendaciones para el futuro* (2022/2076(INI)): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0282_ES.pdf.

las profesiones sanitarias mal remuneradas, como los enfermeros y cuidadores, y la brecha salarial de género en las profesiones sanitarias; y finalmente pide a la Comisión que proponga una directiva sobre riesgos psicosociales en el trabajo para atajar dichos riesgos y mejorar las condiciones de trabajo de los profesionales sanitarios y los dedicados a la prestación de cuidados.

Siguiendo con la Estrategia Europea de Cuidados, y por lo que hace al ámbito de la mejora del equilibrio entre las responsabilidades laborales y asistenciales, la Comisión Europea señala que los servicios asistenciales son esenciales para que las personas puedan compaginar sus obligaciones laborales y asistenciales, pero no son suficientes por sí solos. En este marco, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a que luchan contra los estereotipos de género y promuevan un reparto más igualitario de las responsabilidades asistenciales entre las mujeres y los hombres; y diseñen medidas de apoyo para los cuidadores no profesionales como el asesoramiento, el apoyo psicológico y la sustitución temporal o un apoyo financiero adecuado, que no disuadan de la participación en el mercado laboral, junto con políticas que formalicen los cuidados no profesionales.

Finalmente, de los últimos apartados, relativos a *Invertir en cuidado, Mejorar la base empírica y hacer un seguimiento de los progresos y las Conclusiones*, quisiera hacer mención en el primer caso a que La Comisión insta a los Estados miembros a que garanticen una financiación y unas inversiones adecuadas y sostenibles en sistemas asistenciales de alta calidad; en el segundo, la Comisión se obliga a trabajar para mejorar la recogida y el análisis de los datos relacionados con los cuidados, en particular mediante el aumento del número de informes sobre la participación en los servicios de educación y cuidados de la primera infancia, en cooperación con los Estados miembros. Y por último, en las Conclusiones, se expresa que “la forma de valorar los cuidados debe reflejar la forma en que queremos que se valore a los niños, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad y los cuidadores”.

La Comunicación añade que esta estrategia pretende ser la piedra angular del enfoque de las políticas sociales de la UE destinadas a promover la adaptación al cambio demográfico, eliminar las desigualdades de género y otras desigualdades persistentes, aprovechar el potencial de las transiciones ecológica y digital, y aumentar la resiliencia ante impactos externos significativos. Según la Comisión, esta estrategia debe suponer que la mejora del sector asistencial ayude a garantizar que tanto las mujeres como los hombres puedan participar en el trabajo y en la sociedad en igualdad de condiciones, al tiempo que cuidan de sus seres queridos, y tiene por objeto garantizar que los cuidadores disfruten de unas condiciones de trabajo mejores, que deben hacer el sector más resiliente y atractivo, y ayudar a crear nuevos empleos para responder al aumento de la demanda.

4. LA APUESTA POR EL ACCESO DE LAS PERSONAS A CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN DE CALIDAD Y ASEQUIBLES

Tres meses después de la propuesta de recomendación del Consejo que emitía la Comisión Europea en su Estrategia se aprueba *la Recomendación del Consejo Europeo de la Unión Europea de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles*.

4.1. Delimitación de los cuidados de larga duración

Debe señalarse que según esta Recomendación, y exclusivamente a sus efectos, los cuidados de larga duración son “una gama de servicios y asistencia para las personas que, debido a su fragilidad, discapacidad o enfermedad, mentales o físicas, durante un largo período, dependen de apoyo para llevar a cabo actividades de la vida diaria o necesitan determinados cuidados de enfermería permanentes”. Prosigue expresando que “las actividades de la vida diaria para las que se necesita apoyo pueden ser las actividades de cuidado personal que debe llevar a cabo una persona diariamente, a saber actividades de la vida diaria como bañarse, vestirse, alimentarse, acostarse y levantarse de la cama, sentarse y levantarse de una silla, desplazarse, utilizar el retrete y controlar las funciones urinarias e intestinales o pueden estar relacionadas con la vida independiente, a saber actividades instrumentales de la vida diaria como la preparación de comidas, la gestión del dinero, la compra de alimentos o artículos personales, la realización de labores domésticas ligeras o pesadas y el uso del teléfono”. En definitiva, la clave de la definición se sitúa en la necesidad de cuidados por una persona de forma permanente. Además, la definición tiene una visión amplia sobre los sujetos que cuidan y el carácter con que lo hacen, ya que al no hacer ningún tipo de restricción, se entenderían incluidos tanto las personas cuidadoras con capacitación como las que no tienen formación para ello, tanto las que obtienen una remuneración como las que no lo obtienen, o tanto las que están en el entorno familiar de la persona receptora del cuidado, como las derivadas por proveedores públicos o privados de servicios de cuidados. En todo caso, lo que sí hace la Recomendación es dejar sentado para cuando es conveniente en su articulado lo que significa «cuidados de larga duración profesionales» y «cuidados no profesionales». Los primeros son prestados por “trabajadores profesionales de cuidados de larga duración”, que según la definición dada pueden adoptar la forma de atención domiciliaria, cuidados basados en la comunidad o atención residencial. Por tanto, la definición vincula los cuidados profesionales al carácter de trabajador del que los ejecuta.

La Recomendación diferencia aquellos cuidados profesionales de los no profesionales de larga duración, estableciendo que se entiende por tales los prestados por un cuidador no profesional, es decir, “una persona del entorno social de la que necesita los cuidados, en particular la pareja, un hijo, un progenitor u otra persona, que no está contratado como trabajador profesional de cuidados de larga duración”. A estos cuidadores no profesionales se va a aplicar la Recomendación, aunque comparando lo que se dice en los Considerandos o Preámbulo de ésta, con respecto al contenido posterior de recomendaciones, se constata un déficit de éstas últimas con respecto a dicho colectivo: de hecho, en el preámbulo de la Recomendación se habla de la feminización de este colectivo, que su prestación de cuidados les puede afectar negativamente a la salud física y mental y al bienestar de los cuidadores y constituye un obstáculo importante para el empleo, especialmente para las mujeres; que ello repercute directamente en sus ingresos corrientes y afecta a sus prestaciones de vejez debido a la reducción de la acumulación de derechos de pensión; que necesitan un buen equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y una mejor conciliación de las obligaciones laborales y las asistenciales; que no gozan de una protección social adecuada ni reciben suficiente apoyo directo o indirecto para sus actividades asistenciales, incluido el apoyo financiero; o que requieren de apoyo a la validación de sus capacidades para transitar adecuadamente a otras actividades asistenciales profesionales.

Del conjunto de estas consideraciones, la Recomendación recoge en su artículo 9 que los Estados miembros establezcan procedimientos claros para identificar a los cuidadores no profesionales y les apoyen en sus actividades asistenciales. Se pide que se facilite su cooperación con los trabajadores de cuidados de larga duración; se respalda su acceso a la formación necesaria y se les ayude a compaginar las responsabilidades laborales con las asistenciales; y se les proporcione acceso a protección social o a apoyo financiero adecuado, velando al mismo tiempo por que tales medidas de apoyo no disuadan de participar en el mercado laboral. Se trata de unas recomendaciones muy genéricas, en las que sobresale la importancia de la formación, la ayuda a compaginar sus tareas de cuidado con su trabajo y se les proporcione acceso a protección social o apoyo financiero adecuado, sin concretar que tipo de protección social o apoyo económico (sin hablar, por tanto, de las pensiones de jubilación que se hablan en los considerandos).

4.2. Objeto y contenido de la Recomendación

La Recomendación establece en su primer Capítulo sobre Objetivo y ámbito de aplicación, que “tiene por objeto mejorar el acceso a unos cuidados de larga duración de alta calidad asequibles para todas las personas que los necesitan”. En este sentido, la Recomendación se centra en que los Estados miembros doten a los cuidados de larga duración de una alta

calidad, lo que debe implicar a los proveedores de esos servicios y a las personas que los prestan, y además que sean asequibles para quienes deseen recibirlos. De hecho, la Recomendación se dirige, como establece en su artículo 2, a todas las personas que necesitan cuidados de larga duración y a todos los cuidadores profesionales y no profesionales, así como también se aplica a los cuidados de larga duración prestados en todos los contextos asistenciales.

Además del Capítulo sobre Objetivo y ámbito de aplicación referenciado, así como el relativo a las Definiciones, algunas de las cuales ya se han avanzado, la Recomendación se divide en los siguientes capítulos: Adecuación, Disponibilidad y Calidad por un lado; Cuidadores, por otro; y finalmente, Ordenanza, seguimiento y presentación de informes. La Recomendación incorpora un Anexo sobre Principios de calidad de los cuidados de larga duración, al que se deben dirigir los Estados miembros para cumplir con determinados aspectos de los capítulos anteriores.

Empezando por el Capítulo relativo a *Adecuación, Disponibilidad y Calidad*, las recomendaciones que se contienen se centran en promover determinadas medidas a los Estados respecto de las personas receptoras de los cuidados; también respecto de los propios servicios que se ofrecen como cuidados, así como mecanismos dirigidos a los proveedores de cuidados de larga duración.

De interés es la primera de las recomendaciones dirigida a las personas receptoras de cuidados, que es que los Estados miembros garanticen una protección social adecuada para los cuidados de larga duración, en particular, garantizando que todas las personas que los necesiten puedan disfrutar de cuidados de larga duración que sean, simplificando, oportunos, integrales y asequibles. También se pide a los Estados miembros a que adapten permanentemente a la demanda la oferta de servicios de cuidado de larga duración, para lo que, entre otras cuestiones, piden colmar brechas territoriales en la disponibilidad de cuidados, o se desarrolle o mejore la atención domiciliaria y los cuidados basados en la comunidad (según la definición que por este concepto se recoge en la Recomendación, por tales se entienden los cuidados profesionales “prestados y organizados a nivel comunitario, por ejemplo, en forma de servicios de día para adulto o de servicios de respiro”).

Dentro de este capítulo sobre *Adecuación, Disponibilidad y Calidad*, de interés especial es la Recomendación prevista en el artículo 6, la cual se dirige a los Estados miembros para que velen para que “se establezcan criterios y normas de alta calidad para todos los contextos de cuidados de larga duración, adaptados a sus características, y que los apliquen a todos los proveedores de cuidados de larga duración, independientemente de su situación jurídica”.

Los Estados miembros están llamados a intervenir respecto de los proveedores de servicios de cuidado para garantizar un *Marco Nacional de Calidad para los cuidados de larga*

duración. Dicho Marco Nacional de Calidad debe ser acorde con los principios de calidad establecidos en el anexo de la Recomendación, así como también debe incluir un Mecanismo adecuado de Garantía de la Calidad con los objetivos que se definen en el propio artículo (uno de ellos, es que se garantice la protección contra los abusos, el acoso, el abandono y cualquier forma de violencia para todas las personas necesitadas de cuidados y para todos los cuidadores).

De hecho, el tema de la protección ante la violencia -de cualquier forma, y por tanto también la epidémica de carácter sexual que sufren muchas mujeres cuidadoras-, es un elemento transversal a la Recomendación ya que aparece en varios ámbitos: como ya se ha visto, como principio del Mecanismo de Garantía de la Calidad que ha de estar incluido en el *Marco Nacional de Calidad*, y como se verá posteriormente, como garantía a su vez de un empleo de calidad por parte del personal trabajador de cuidados.

En todo caso, respecto de los principios de calidad establecidos en el Anexo de la Recomendación que han de servir para implementar el *Marco Nacional de Calidad*, estos se aplican a todos los proveedores de cuidados de larga duración, independientemente de su situación jurídica, y en todos los contextos asistenciales. En este sentido, por su contenido laboral debe hacerse mención a dos principios que tienen que ver con la “Mano de obra” y con las “Instalaciones”.

Respecto del primero, los Considerandos señalan que dicho informe señala que el acceso, la asequibilidad y la calidad son los principales retos que se plantean en el ámbito de los cuidados de larga duración y que contar con una mano de obra adecuada es fundamental para satisfacer la creciente demanda de servicios de alta calidad, al tiempo que “destaca que los cuidados no profesionales suelen acarrear una serie de costes que se pasan por alto”. La Recomendación apostaría así por promover los cuidados profesionales más que los no profesionales, cuyos “costes” (tal vez, los referenciados anteriormente en sus considerandos) son invisibles o no se prestan suficientemente la atención.

Respecto a la Mano de obra en el sector de cuidados que debe incluirse en el *Marco Nacional de Calidad* el Anexo dice que: “Los cuidados de larga duración los prestan trabajadores capacitados y competentes con un salario digno y unas condiciones de trabajo justas. Se establecen y respetan ratios de trabajadores adecuadas que reflejan el número y las necesidades de las personas que reciben cuidados de larga duración y los distintos contextos asistenciales. Se respetan los derechos de los trabajadores, la confidencialidad, la ética profesional y la autonomía profesional. Los cuidadores están protegidos contra los abusos, el acoso y cualquier forma de violencia. Todos los trabajadores de cuidados de larga duración tienen a su disposición posibilidades de aprendizaje continuo”.

A su vez, respecto de las “Instalaciones”, se establece que “Todas las prestaciones de cuidados de larga duración cumplen las normas de salud y seguridad y los requisitos de

accesibilidad, medioambientales y de ahorro energético”. De esta referencia, sobresale la importancia de un salario digno y condiciones de trabajo justas, la capacitación profesional del personal trabajador de cuidados, la protección contra cualquier forma de violencia y el acceso a formas de aprendizaje permanente.

Siguiendo con esta línea, ya en el capítulo de Cuidadores de la Recomendación, su artículo 7 aconseja a los Estados miembros que apoyen un empleo de calidad y unas condiciones de trabajo justas en el sector de los cuidados de larga duración. De forma particular, la Recomendación pide que, por una parte, que se promueva a escala nacional el diálogo social y la negociación colectiva en el sector de los cuidados de larga duración, así como la generalización de salarios atractivos, fórmulas de trabajo adecuadas y la no discriminación, respetando la autonomía de los interlocutores sociales. Por otra parte, la Recomendación promueve la adopción de normas más estrictas en materia de salud y seguridad en el trabajo, incluida la protección frente al acoso, los abusos y cualquier forma de violencia, para todos los trabajadores de cuidados de larga duración.

Finalmente, la Recomendación pide que se aborden los retos de los grupos vulnerables de trabajadores, como los trabajadores domésticos de cuidados de larga duración, los trabajadores internos de cuidados y los trabajadores migrantes prestadores de cuidados, en particular mediante una regulación eficaz y la profesionalización de ese trabajo asistencial.

Otra recomendación dirigida a los Estados miembros es que colaboren cuando proceda, con los interlocutores sociales, los proveedores de cuidados de larga duración y otras partes interesadas, fomenten la profesionalización de los cuidados y aborden las necesidades en materia de capacidades y la escasez de trabajadores de cuidados de larga duración, en particular, entre otras medidas, estableciendo vías para que los trabajadores no declarados de cuidados de larga duración regularicen su situación laboral; y estudiando posibles vías de migración legal para los trabajadores de cuidados de larga duración.

Del conjunto de estas recomendaciones, me quedaría si tuviera que elegir los tres mensajes claves, en la importancia de luchar contra todo tipo de abuso o violencia, la necesaria profesionalización de los cuidados, verdadera laguna a mi parecer en todo el sistema que también contamina al resto de situaciones precarias o lesivas para el personal que cuida por la infravaloración que sufren, y finalmente, la referencia a las vías de emigración legal para cuidados, tema que en otros ámbitos de la Unión Europea ya se está impulsando como al efecto se ha comentado anteriormente¹⁵.

.....

15 Para un desarrollo de las medidas de inmigración que se proponen en el marco del sector de cuidados véase CAMAS RODA, F.: “Nuevo paquete migratorio de la UE por unas migraciones legales laborales”, de 29 de abril de 2022, en el Diario digital de Ferran Camas: Apuntes de mis investigaciones jurídicas e inquietudes culturales: <https://www.ferrancamass.com/blog-derecho-laboral-inmigracion/ue-migraciones/ia523>.

5. A MODO DE CODA FINAL

Este trabajo ha querido poner de manifiesto las iniciativas que se están llevando a cabo desde la Unión Europea en el ámbito del sector de cuidados, que se han acelerado con diversas iniciativas del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo Europeo, en aras de poder alcanzar un enfoque global sobre esta cuestión en el futuro. En este marco, se han analizado básicamente la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2022, *sobre el fomento de una acción europea común en materia de cuidados*, la Comunicación de la Comisión Europea de diciembre de septiembre de ese año sobre una *Estrategia Europea de Cuidados*, y finalmente la Recomendación del Consejo Europeo de la Unión Europea de 8 de diciembre de 2022, *sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles*.

Las tres contienen consideraciones determinantes para el futuro del sector de cuidados en Europa, donde se pueden encontrar líneas de consenso concernientes a la feminización de los trabajos de cuidados (sean remunerados o no), la informalidad con la que se llevan a cabo o la importancia del colectivo de personas migrantes, tanto las que ejercen cuidados en estos momentos como las que se van a necesitar en un futuro, entre otros factores ante el proceso de envejecimiento de nuestras sociedades.

En todo caso, la evolución de estas iniciativas denota también la priorización de determinadas líneas de trabajo en el ámbito europeo, dejando en un segundo plano otras. Así, cabe mencionar entre las primeras la apuesta por la creación de servicios asistenciales asequibles y de calidad de cuidado, para que con ello se abran más puertas para las mujeres cuidadoras no remuneradoras en el acceso al empleo, así como también para mejorar las condiciones de trabajo en ese ámbito de actividad de los servicios asistenciales. Es más, la *Estrategia Europea de Cuidados* pide primero, lo que será secundado después por el Consejo Europeo, la adopción de una perspectiva prioritaria respecto únicamente de los cuidados de larga duración, es decir, los requeridos de forma permanente. Finalmente, se constata una apuesta de la Unión Europea por la atracción de personal migrante desde sus países, cosa que se está plasmando más allá de las iniciativas de cuidado, en concreto en el ámbito de las iniciativas llevadas a cabo en política migratoria. Por tanto, la creación de unos mejores servicios asistenciales de calidad y la promoción de una atracción de personal migrante no se convierten en alternativas políticas sino en iniciativas simultáneas.

Como temas que están pasando a un segundo plano y que no estarían siendo consideradas de forma homogénea por las tres iniciativas mencionadas se encuentra la consideración de una definición amplia de los cuidados, también la incorporación en la *Estrategia de las trabajadoras del sector doméstico* entendido en sentido amplio (tanto contratadas

por hogares familiares como por empresas de servicios) y a sus condiciones de trabajo, más allá de las referencias que se hacen en la Estrategia a que los Estados miembros ratifiquen determinados convenios de la Organización Internacional del trabajo, o finalmente mediadas que serían de interés para reconocer el trabajo de cuidados que las mujeres realizan respecto de sus familias o para evitar que por haberlo tengan que abandonar sus empleos, donde entrarían medidas como “créditos de cuidados o de pensiones” o regímenes de renta mínima o de pensiones mínimas para las personas cuidadoras.

6. BIBLIOGRAFÍA

CAMAS RODA, F.: “Nuevo paquete migratorio de la UE por unas migraciones legales laborales”, de 29 de abril de 2022, en el Diario digital de Ferran Camas: Apuntes de mis investigaciones jurídicas e inquietudes culturales: <https://www.ferrancamas.com/blog-derecho-laboral-inmigracion/ue-migraciones/ia523>.

CAMAS RODA, F.: “La iniciativa de la Comisión Europea para crear una Reserva de Talentos para la UE”. Entrada de 20 de noviembre de 2023 en su Diario digital: *El diario de Ferran Camas. Apuntes sobre mis investigaciones jurídicas e inquietudes culturales*: <https://www.ferrancamas.com/blog-derecho-laboral-inmigracion/la-iniciativa-de-la-comision-europea-para/ia598>.

COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *sobre la Estrategia Europea de Cuidados* (COM (2022) - 440 final). Se puede acceder a través de la página web de la Comisión Europea: https://www.google.com/url?sa=t&rtct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj53afWq7D6AhVI3qQKHQ5_BQUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FES%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCOM%3A2022%3A440%3AFIN&usg=AOvVaw0my1Kg7DP5oFAEE4VPKc-f [última consulta: 10 de noviembre de 2023].

COMISIÓN EUROPEA: Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos que acompaña al documento Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Hacia una recuperación generadora de empleo* /* SWD/2012/0095 final */ Véase en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012SC0095>.

COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia Europea de Cuidados https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj53afWq7D6AhVI3qQKHQ5_BQUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FES%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCOM%3A2022%3A440%3AFIN&usq=AOvVaw0my1Kg7DP5oFAEE4VPKc-f.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS-NACIONES UNIDAS. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de 11 de octubre de 2023. Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de Derechos Humanos. 54ª periodo de sesiones. Se puede consultar en la página web de la Plataforma de personas mayores y pensionistas: <https://www.pmp.org.es/sites/default/files/G2321265%20Importancia%20de%20los%20cuidados%20y%20el%20apoyo%20desde%20una%20perspectiva%20de%20DDHH.pdf>.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Decisión (UE) 2023/2528 del Consejo de 9 de octubre de 2023 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros: Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302528.

DECKER, AURÉLIE (Directora del European Federation for Services to Individuals -EFSI-), en el *European Dossier Series n. 2: European Care Strategy*. Editado por Domina (Asociación Nacional Italiana de Empleadores del Hogar) -Observatorio sobre el trabajo doméstico en Europa. En <https://www.domesticworkobservatory.com/dossier/> [última consulta: 10 de noviembre de 2023].

DURÁN, MARIA ÁNGELES: “Los Derechos postlaborales. Desigualdades de género” (2017, Editor Pirámide) Información en la página web del CSIC: <https://digital.csic.es/handle/10261/148021>.

EFSI: Declaración de 7 de septiembre de 2022: http://www.efsi-europe.eu/fileadmin/MEDIA/Press/2022/EFSI_reaction_to_Care_Strategy_FINAL.pdf [última consulta: 10 de noviembre de 2023].

PARLAMENTO EUROPEO: Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de julio de 2023, *sobre la pandemia de COVID-19: enseñanzas extraídas y recomendaciones para el futuro* (2022/2076(INI)): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0282_ES.pdf.

PARLAMENTO EUROPEO https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0278_ES.html (última consulta: 10 de noviembre).

PARLAMENTO EUROPEO: Resolución 77/317. Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 24 de julio de 2023: https://digitallibrary.un.org/record/4017442/files/A_RES_77_317-ES.pdf.