

La reconfiguración del empleo doméstico en España: impacto de los cambios legislativos en el funcionamiento del sector

The Reconfiguring of Domestic Work in Spain: The Impact of Legislative Changes on the Sector

Magdalena Díaz Gorfinkiel

Palabras clave

- Crisis económica
- Empleo doméstico
- Legislación laboral
- Reproducción social
- Trabajadoras migrantes

Key words

- Economic Crisis
- Domestic Work
- Labor Law
- Social Reproduction
- Migrant Workers

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los recientes cambios legislativos acaecidos en el sector doméstico en España así como indagar sobre el efecto de estos cambios en su funcionamiento. Se debe tener en cuenta que desde el año 2011 han tenido lugar numerosas modificaciones legislativas y que éstas se han producido dentro de un contexto de crisis económica que ha repercutido en un desigual desarrollo de la legislación. El artículo presenta los resultados de una investigación centrada en revisar la legislación y la composición del sector doméstico en España, así como en obtener los discursos de las propias empleadas del hogar en relación a las modificaciones acaecidas. El estudio revela la dificultad de consolidar cambios en el sector doméstico debido a su particular anclaje dentro de la estructura productiva y reproductiva de la sociedad.

Abstract

The aim of this paper is to analyse the recent legislative changes in the domestic work sector in Spain, and to research into the impact of these changes on how the sector operates. Since 2011, numerous laws and regulations have been amended within the context of the financial crisis, which caused an uneven development and implementation of the applicable legislation. This paper discusses the results of a study that reviewed the legislation and the secondary sources related to the sector's composition and development in Spain. In-depth interviews were also conducted with domestic workers. The study shows the difficulties involved in reinforcing the changes made in the domestic work sector, due to its peculiar relationship with the productive and reproductive spheres.

Cómo citar

Díaz Gorfinkiel, Magdalena (2016). «La reconfiguración del empleo doméstico en España: impacto de los cambios legislativos en el funcionamiento del sector». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 155: 97-112.
(<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.155.97>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Magdalena Díaz Gorfinkiel: Universidad Carlos III | mdiazg@polsoc.uc3m.es

«Cuida de mis sueños, cuida de mi vida,
cuida a quien te quiere, cuida a quien te cuida»

Pedro Guerra, Cuidame

INTRODUCCIÓN

El sector del empleo doméstico se constituye como un sector laboral particular debido a sus propias características definitorias. El rasgo principal que define esta peculiaridad reside en el desarrollo del nexo laboral dentro del espacio ambivalente del hogar, por lo que históricamente se han confundido derechos familiares con derechos laborales así como habilidades profesionales con aptitudes —femeninas— personales. De esta manera se fue conformando un sector con una concepción semilaboral del mismo y construido al margen de la estructura ocupacional. Esta idea del sector ha prevalecido a lo largo de los años, dificultando la obtención de derechos laborales totales para sus trabajadoras¹ y confirmándose la normalización social de la discriminación laboral (García Sainz *et al.*, 2011). Además, la falta de consideración del sector ha producido el posicionamiento del mismo en lo más bajo de la estructura laboral y, por tanto, con una escasa valoración de la actividad y un escaso poder para transformarla por parte de sus actores protagonistas.

Este artículo, en consecuencia, tiene como objetivo analizar los cambios legislativos acaecidos en el sector doméstico como forma de evaluar la transformación de las relaciones laborales en ese ámbito y señalar las peculiaridades que aún residen en él, así como analizar el impacto de los cambios legislativos en la conceptualización del sector y en las prácticas cotidianas desarrolladas dentro del mismo. Por el momento, los estu-

dios que se han realizado respecto a las modificaciones legislativas del sector (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012; Miñarro Yanini, 2012a, 2012b; López Gandía, 2012) responden a una visión jurídica que analiza los cambios desde el punto de vista formal sin aludir a las dinámicas sociales que estos generan. Aquí se pretende, por tanto, complementar esa visión proporcionando datos respecto a la conexión entre legislación y práctica para reflexionar sobre las necesidades de ajuste entre ellas. Son muy pocos los países que a nivel internacional han modificado de forma explícita su legislación respecto a este sector económico (Uruguay, Argentina, Tailandia), y menos aún los que han realizado estudios para conocer las consecuencias reales de estas aplicaciones legislativas.

Los esfuerzos de ciertos grupos (empleadas de hogar, asociaciones de inmigrantes, feministas) por la dignificación del sector y por su consideración plena como un ámbito laboral trajeron como resultado recientes modificaciones legislativas en España. La primera de ellas, en 2011, supuso un enorme avance en relación a la equiparación del sector con los demás sectores laborales al igualarse la mayor parte de sus condiciones de trabajo. Esta nueva legislación supuso la aceptación ideológica del ámbito doméstico como una esfera plenamente laboral, así como la identificación de las deficiencias que aún se producían en él. No se debe olvidar que los cambios en las legislaciones no solo representan cambios tangibles en la cotidianidad del ámbito que legisla sino que también inciden en las construcciones simbólicas respecto a esos ámbitos. Por ende, a pesar de las limitaciones que la ley presentaba y las dificultades para ponerla en práctica, su aprobación implicó un claro avance en la conformación y conceptualización del sector.

El avance iniciado se vio, sin embargo, cuestionado por los cambios legislativos posteriores a 2011 que generaron incertidumbre y nublaron el panorama relativo a la

¹ Se utilizará el femenino para aludir a los trabajadores y trabajadoras de este sector, por ser la presencia de estas últimas más relevante desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo.

configuración del sector como un empleo digno. Las diferenciaciones de funcionamiento en relación a otros sectores económicos que se reintrodujeron volvieron a generar la idea de un ámbito laboral diferenciado de los demás y con características de menor formalidad, además de la sensación de una interpretación laxa de la legislación.

Los vaivenes en las transformaciones legislativas, junto a la coincidencia temporal con una crisis económica, dificultaron la puesta en práctica de la nueva normativa y enrarecieron el debate al respecto de su idoneidad. El impacto de las modificaciones realizadas se vio atravesado por las dificultades reales que las restricciones económicas suponen para la adquisición de nuevos derechos, así como por su utilización como justificación ideológica para bloquear transformaciones socialmente no consideradas prioritarias.

El artículo que aquí se presenta se encuentra organizado en dos grandes secciones que se dividen, a su vez, en distintos epígrafes. El primer apartado se concentra en la evolución legislativa del sector, empezando por un análisis de la conformación del mismo como ámbito laboral, continuando con una presentación de los cambios legislativos recientes y sus implicaciones para la construcción de un empleo digno, y terminando por una exposición de la situación actual en relación a la lucha por la consecución de sus derechos. La segunda sección, por su parte, se concentra en el impacto de las transformaciones legislativas en el funcionamiento del sector doméstico. Se comienza por examinar la reconfiguración en la composición del sector para terminar analizando los discursos justificativos del inmovilismo legislativo y el cambio de algunas condiciones laborales en el sector. Previamente al desarrollo de estas secciones se realiza una explicación del diseño de la investigación y, por último, se presenta un breve apartado de consideraciones finales.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Este artículo es resultado del proyecto *Promoting Integration of Migrant Domestic Workers in Europe*², proyecto cuyo fin fue examinar la situación socioeconómica de las empleadas del hogar en cuatro países europeos (Bélgica, Francia, Italia y España) y promover el diálogo entre los actores sociales correspondientes con objeto de diseñar e implementar políticas acordes con el respeto a los derechos sociales y laborales de las trabajadoras del sector. En este caso se examinarán algunos resultados de la investigación realizada para el caso español.

En primer lugar se realizó un análisis de la situación legislativa del sector doméstico, haciendo hincapié en los cambios ocurridos desde 2011, así como un estudio de datos y fuentes secundarias referidas a la organización y conformación del sector. Toda esta información constituye la base para reconocer la transformación de los marcos formales de actuación y, por ende, la potencialidad de los cambios en las prácticas de las dinámicas laborales dentro del sector.

Para estudiar la reconfiguración del sector doméstico en la práctica de la relación laboral se realizaron 60 entrevistas semiestructuradas con empleadas de hogar inmigrantes. Estas se llevaron a cabo durante el último semestre del año 2012 y se realizaron exclusivamente en la Comunidad de Madrid (por ser una de las regiones con mayor incidencia del empleo doméstico y mayor presencia de inmigrantes ocupadas en este sector). Para la captación de las entrevistadas se recurrió al apoyo de asociaciones de empleadas de hogar, asociaciones de inmigrantes, centros parroquiales y, en menor medida, redes sociales personales. Se tuvo en

² Proyecto financiado por el Fondo Europeo para la Integración (RER/11/01/EEC), liderado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra y coordinado en España por la Fundación Ortega y Gasset-Gregorio Marañón (noviembre 2011-agosto 2013).

cuenta las variables sexo, origen nacional, situación administrativa y tipologías de trabajo con objeto de incluir un amplio abanico de situaciones dentro de los discursos respecto al impacto de las modificaciones legislativas en el funcionamiento del sector. Así se realizaron entrevistas a empleadas procedentes de diversos países de Latinoamérica y la Unión Europea y, en menor medida, originarias de países africanos, asiáticos (Filipinas) y europeos no comunitarios. También se logró entrevistar a 10 varones empleados en el sector y a 10 personas en situación administrativa irregular (no se tuvo en cuenta para la selección de entrevistadas la situación contractual en el momento de la entrevista).

Las entrevistas se estructuraron en tres grandes bloques que responden a dinámicas sociales diversas: uno relativo a la trayectoria migratoria, otro sobre empleo doméstico en concreto y el último sobre redes sociales y formas de la cotidianeidad.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL SECTOR DOMÉSTICO

La construcción del sector doméstico como un ámbito laboral y de protección social

La construcción del sector doméstico como ámbito laboral se ha desarrollado de manera más tardía que la de otros sectores debido a su peculiar posicionamiento en la estructura social. Sus derechos sociales (tanto laborales como de seguridad social) se desarrollaron con más de cincuenta años de retraso con respecto al de los trabajadores en su conjunto (Panizo Robles, 2013), debido a las actividades que implica y a las relaciones que se establecen en su seno. El empleo doméstico se ocupa de las actividades necesarias para «sostener la vida», es decir, que conforman los pilares que sustentan nuestra realidad tangible o, dicho de otra manera, que constituyen la base invisible del sistema socio-económico (Orozco, 2010). Precisa-

mente es esta inevitabilidad de su existencia la que las convierte en invisibles y las clasifica como actividades con escaso prestigio, ya que su universalidad se equipara con la idea de su posible realización por parte de cualquier persona que lo necesite (Daly, 2001). En la dicotómica división social entre actividades productivas y reproductivas, las actividades de cuidado y mantenimiento de la vida cotidiana quedaron relegadas a este último ámbito, menos valorado y por ende con menor fuerza para su reconocimiento social. Su mercantilización no supuso ningún cambio a este respecto y siguieron siendo consideradas de manera similar a cuando pertenecían de manera absoluta a la esfera privada. Además, el propio hecho de que estas actividades se desarrollen simultáneamente de manera mercantilizada y no mercantilizada añade confusión en su concepción entre obligaciones personales, solidaridades familiares o de grupo y profesionalización de estas tareas. Un ejemplo de los intentos que se llevan realizando para aumentar el reconocimiento de este tipo de actividades es el trabajo realizado durante los últimos años por M.^a Ángeles Durán (2000) y su equipo con objeto de reflejar la contribución monetaria a la sociedad de las actividades de cuidado realizadas en los hogares, considerándose que solo a través de su inclusión dentro de la lógica dominante de la producción podrá otorgárseles valor social.

La segunda cuestión que influye en la particular configuración del empleo doméstico como ámbito laboral se encuentra relacionada con el hecho de que históricamente estas tareas fueron realizadas dentro de una relación de esclavitud o servidumbre. La ayuda en el hogar era realizada por aquellas personas que no tenían otra opción de vida y que se convertían en la figura en la sombra de quienes los empleaban. La lógica que prevalecía en estas relaciones era una lógica de posesión y dominio sobre la persona en su conjunto, es decir que el individuo no vendía su fuerza de trabajo sino su entera persona

(Sarasúa, 1994). L. Davidoff (1974) señala que la relación sirviente-amo se vio transformada, precisamente, en el momento en que se le otorgaron al primero derechos como ciudadano, quedando así relegada la relación de atención y cuidado exclusivamente al ámbito de la esfera privada. Las relaciones laborales dentro de este ámbito, pese a las distancias legales con las figuras de esclavitud y servidumbre, imitaron esta lógica y contribuyeron a la construcción simbólica de una actividad sin derechos asignados.

En España el empleo en el sector doméstico fue expresamente excluido de la relación laboral hasta el año 1985. Hasta esa fecha se lo incluyó dentro de la esfera de la legislación civil, por lo que se dejaba al empleado de hogar a expensas de las decisiones del «amo de casa» sin prácticamente cobertura legal (Panizo Robles, 2013). Además de los efectos prácticos de esta consideración, simbólicamente implica situarlo fuera de los márgenes de las relaciones laborales para considerarlo como una relación de índole personal dirigida por las demandas unilaterales de la parte empleadora. El desarrollo de la protección social³ de estos trabajadores siguió la misma línea que el ámbito laboral, considerándolos una excepción a los trabajadores en su conjunto. Tal es así que se conformaron como un régimen especial justificado por la peculiaridades de diversa índole que lo caracterizan (Vela Díaz, 2012) y con derechos adscritos de menor envergadura.

A pesar de los avances que significó la regulación laboral de 1985⁴ y la protección social con la que contaban las empleadas de hogar, que además fue incrementándose

mediante jurisprudencia, sus condiciones las separaban del resto de trabajadores y colocaban al sector en una posición de inferioridad. Esta realidad, junto con la consideración por parte del feminismo del ámbito doméstico y de los cuidados como una esfera de lucha por la igualdad social, implicó una continua presión al legislador para modificar la regulación del sector (Vela Díaz, 2012). Desde el año 2000 se realizaron numerosas actividades para visibilizar el sector doméstico (manifestaciones, encuentros entre los distintos actores del sector, actividades de difusión)⁵ y aumentar sus derechos, con objeto de equipararlos a los de los demás trabajadores y otorgar a las tareas de mantenimiento de la vida cotidiana el valor que se merecen. Esta línea de reivindicación de las actividades reproductivas se vio estimulada por la presencia de población inmigrante y la lucha por la dignificación de su situación en España. Se debe tener en cuenta que España se conforma, desde la pasada década, como un país de destino de población inmigrante (Cachón, 2002), la cual se inserta en los nichos de trabajo existente. Entre ellos destaca el empleo del hogar, produciéndose, de esta manera, la repetición del esquema de relegación de las actividades de cuidado a las partes más desfavorecidas de la sociedad. La lucha por una regulación justa en el empleo del hogar implica también la lucha por el reconocimiento de los derechos de las minorías, fundamentalmente de las mujeres inmigrantes.

Cambios recientes: implicaciones ideológicas y búsqueda de empleos de calidad

Los últimos años han sido años muy fructíferos en relación a la situación del empleo do-

³ Durante todo el texto se separará la evolución del sector en los ámbitos laborales (condiciones y características del empleo) y de derechos sociales (derechos asignados a la relación laboral), ya que son estos dos los que construyen las relaciones de empleo.

⁴ Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

⁵ Entre ellas se pueden destacar las actividades de investigación y difusión de Instraw (actual ONU-Mujeres), de Acsur-Las Segovias, de las asociaciones Territorio Doméstico y Servicio de Empleo Doméstico Activo (Sedoac) y de la Organización Internacional del Trabajo.

méstico, ya que se han producido importantes cambios legislativos así como un debate público respecto a la situación de este sector. Las nuevas legislaciones son consecuencia de muchos años de lucha por dignificar el sector doméstico y equiparar sus condiciones con las de los demás ámbitos profesionales, así como resultado de la presión del Gobierno español de simplificar los regímenes de cotización (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012). Las últimas regulaciones han contribuido, efectivamente, a mejorar la mayor parte de las condiciones laborales y sociales del sector (Arango *et al.*, 2013), aproximándolas a las existentes para los demás trabajadores por cuenta ajena.

El primer cambio a señalar es el relativo a la esfera de las relaciones laborales con la entrada en vigor del Real Decreto 1620/2011 el 1 de enero de 2012⁶, inspirado en el Convenio número 189 «Trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos» de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de junio de 2011. Este decreto modifica las condiciones laborales del sector establecidas hasta ese momento por la regulación del año 1985 para igualarlas, en prácticamente todos los aspectos, con las de los demás sectores laborales. Las modificaciones laborales pueden dividirse en tres grupos: aquellas que se han equiparado con los demás sectores, aquellas que han mejorado sus características manteniendo las peculiaridades y aquellas que han quedado pendientes. En cuanto a las primeras, se ha modificado la información que debe prestarse al empleado en cuanto a su relación laboral al introducir como obligatorio el contrato por escrito (o en su defecto se considera de duración indeterminada y por jornada completa), así como la información respecto a las condiciones del

mismo que se debe proporcionar (salario, régimen de pernoctas). También se ha hecho un esfuerzo por mejorar las condiciones salariales, habiendo limitado el descuento del pago en especies a un 30% con la obligación de respetar el salario mínimo interprofesional (es decir que independientemente del descuento que se aplique en 2015 la empleada no puede recibir menos de 648,60 euros mensuales). Estos dos cambios mencionados van en la línea de limitar los posibles abusos que se podían generar, ya que en el primer caso la falta de constatación por escrito de una relación laboral podía llevar a la negación de la misma o a la discrepancia respecto a las condiciones laborales acordadas. En el caso del salario, la reforma permite garantizar un salario digno a sus trabajadoras, o al menos bajo las mismas condiciones de dignidad que se establecen para el resto de trabajadores. Por último se realizaron reformas en relación al uso del tiempo equiparando el descanso semanal (36 horas consecutivas) y las fiestas y permisos con el resto de trabajadores (aplicación del artículo 37.7 del Estatuto de los Trabajadores).

En cuanto a la mejora de cuestiones específicas se puede señalar la modificación de la regulación de los tiempos de presencia. Esta figura implica que la persona empleada puede tener la obligación de permanecer en el hogar pero sin realizar tareas concretas (como cuando un niño duerme la siesta) y estos periodos no se contabilizan como tiempo laboral, por lo que debían sumarse a la jornada legalmente permitida. La nueva legislación ha establecido limitaciones temporales de contabilidad mensual a esta presencia⁷ y compensaciones en tiempo o salario por la misma. De esta manera se consigue que se reconozca la disponibilidad temporal de la empleada de hogar, aunque no sea de manera equivalente a la actividad laboral,

⁶ Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

⁷ No se pueden exceder las 20 horas semanales de promedio en un período de referencia de un mes.

como forma de reconocer el derecho sobre el uso del tiempo propio. Las horas de descanso entre jornadas también han sido aumentadas en dos horas, llegando a ser de 12 horas para el caso de las externas y de 10 horas para el de las empleadas internas.

En relación a las cuestiones que quedaron por resolver, la propia legislación señala la relativa al despido por desistimiento. Este tipo de despido se basa en la pérdida de confianza del empleador respecto al empleado y la consiguiente posibilidad de extinguir el contrato, generando una posibilidad permanente de despido inmediato. Para proteger esta situación la legislación siempre ha exigido que se produzca un preaviso y una indemnización⁸ y la normativa del año 2011 establece también la obligación de una comunicación por escrito. Esta figura se suponía que se debía revisar por un grupo de expertos antes de finalizar el año 2013, pero esto aún no se ha llevado a cabo. La figura genera enorme controversia ya que, por un lado, admite la particular relación de intimidad de la relación laboral del hogar pero, por otro, implica una continua posición de sometimiento y sujeción por parte del trabajador (López Gandía y Toscani Giménez, 2006).

Independientemente de esta situación concreta señalada por la ley como una cuestión pendiente, se pueden apuntar otros elementos que colocan a este sector, y sus empleadas, en condiciones de inferioridad respecto al resto de trabajadores. Entre estos se pueden destacar la menor compensación por despido improcedente y la inexistencia del despido nulo⁹, así como la no existencia de un fondo de garantía salarial

que asegure la percepción de salarios en caso de impagos. Tampoco es de aplicación la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ni se produce la consideración particular del trabajo nocturno. Por otra parte, también se deberían afrontar otras cuestiones que mejorarían el funcionamiento del sector, como son la creación de categorías profesionales que permitan especializar las actividades y relacionarlas con un salario acorde, la promoción de acuerdos colectivos que permitan negociar las condiciones laborales de manera profesional y no meramente individual y la necesidad de mejorar los sistemas de inspección para lograr que los avances en el papel puedan verificarse en la práctica cotidiana. Por último, se debería incluir de manera específica cuestiones de conciliación familiar de las empleadas de hogar, ya que la obtención de soluciones a la combinación de la esfera productiva y reproductiva debe englobar a todos sus actores.

Todos los cambios legislativos señalados previamente se encuentran, así mismo, ligados a la modificación de la protección social de las empleadas del hogar realizada a través de la Ley 27/2011¹⁰. Esta extinguió el Régimen Especial de Empleadas de Hogar para crear un Sistema Especial del Régimen General y estar, por ende, igualadas en prácticamente todas sus prestaciones. El objetivo de este cambio de régimen consistió en la equiparación gradual de las prestaciones del trabajo del sector doméstico con el resto de sectores, siguiendo las recomendaciones de la OIT. La adaptación de la normativa se planificó con un calendario que abarca de 2012 a 2018, en función de la complejidad de las materias a adaptar. En diciembre de 2012, sin embargo, se produjo una modificación parcial de las reglas de Seguridad Social aplicables a las personas que «prestan

⁸ En el RD 1620/2011 se mantiene el preaviso de veinte días para las relaciones superiores al año y de siete días para las inferiores, mientras que se establece una indemnización de doce días por año trabajado con un máximo de seis mensualidades.

⁹ Aunque haya sido reconocido en una sentencia de la Sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en noviembre de 2008.

¹⁰ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

servicios en el hogar familiar», fundamentalmente en relación a la afiliación de las trabajadoras por horas y a los tramos de cotización, que entró en vigor en abril de 2013 a través del Real Decreto Ley 29/2012¹¹. Además, en febrero de 2013, el Gobierno propuso al Parlamento la no ratificación del Convenio número 189, alejándose así de la defensa de los estándares de igualdad en el empleo que presuponía su ratificación y adecuación a la legislación nacional. Para entender estos cambios de orientación normativa se debe tener en cuenta cuestiones de índole política, ya que las elecciones en España en noviembre de 2011 dieron el triunfo a un gobierno distinto de aquel que había aprobado, al final de su mandato, las modificaciones legislativas.

Siguiendo el mismo esquema que para el análisis de la situación laboral, se presentarán las características fundamentales del sector, según impliquen una equiparación con el resto de sectores, una mejora de situaciones específicas o cuestiones pendientes de resolver. En cuanto al primer ámbito, la incorporación al Régimen General (RG) implica la obligación de afiliación para todas las trabajadoras independientemente de las horas que presten servicios, es decir que deben estar registradas en la Seguridad Social a partir de la primera hora de trabajo. Existen, sin embargo, diferentes grados de responsabilidad en la afiliación, ya que las modificaciones del año 2013 permiten que sean las empleadas quienes realicen su afiliación en los casos de trabajar menos de 60 horas mensuales por empleador. Esta situación aleja a la regulación del sector de la del resto de ámbitos laborales, además de añadir confusión a su funcionamiento, ya que vuelve a trasladarse a la negociación individual una cuestión tan importante como la afiliación y

las dinámicas que esto genera (como la responsabilidad del pago de cuotas). Los cambios fueron defendidos alegando que el sistema anterior generaba excesiva complejidad administrativa para los empleadores por horas (Acsur-Las Segovias, 2014), y en particular para los más ancianos que hacen uso de esta tipología. Las cuestiones relacionadas con la jubilación y la incapacidad temporal se han equiparado de manera completa a las que rigen en el RG.

En relación al segundo grupo de cuestiones, la mejora de cuestiones específicas, se deben señalar los cambios en la forma de cotización. Hasta la modificación de la legislación, las empleadas de hogar cotizaban en un único tramo fijo, es decir que su cotización se presentaba independiente de las ganancias reales que obtuviesen. Esto llevaba a una sobrecotización por parte de las empleadas (debían pagar más de lo que sus ingresos indicaban), aunque también podían producirse casos de infracotización (no se podía aumentar la cuota en caso de altos ingresos). Debido a que este sistema generaba situaciones disfuncionales y se apartaba de la lógica del resto de procedimientos laborales fue modificado por la legislación para crear un sistema que relacione las ganancias reales y la cotización. Así se estableció un sistema de tramos que se irían ajustando hasta el año 2019, para terminar por regirse por la misma lógica que el RG. En un primer momento se establecieron 15 tramos, pero estos quedaron reducidos a ocho tras la reforma de 2012. La justificación dada para este cambio fue de índole económica, al señalarse la reducción en los ingresos de la Seguridad Social a pesar de existir una mayor afiliación, generándose de esta manera un nuevo alejamiento entre ganancias reales y cotización de la empleada, así como entre este sistema especial del RG y el RG en su conjunto.

En cuanto a las cuestiones pendientes por resolver, la propia legislación señala la necesidad de constituir un grupo de exper-

¹¹ Real Decreto Ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejor gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social.

tos, antes de finales de 2012, para analizar la posibilidad de crear un sistema de protección por desempleo que combine los derechos de estas trabajadoras con las características peculiares de la actividad. Este grupo aún no ha sido constituido y, por ende, esta cuestión no ha sido analizada ni sujeta a propuestas de modificación. Otras cuestiones pendientes, aunque no mencionadas en la legislación, son las relativas a la creación de un sistema de deducciones impositivas de largo alcance por la contratación de empleadas de hogar (la legislación únicamente lo previó para la contratación hasta el año 2014, aunque fue prorrogada en 2015).

Reacciones a las modificaciones legislativas y situación actual

El auge del debate público respecto a la situación del empleo doméstico fue resultado de la confluencia de diversos factores que lo hicieron posible. Los cambios legislativos de 2011 son el reflejo de años de lucha en pos de la igualdad de género (con la implantación de políticas referidas al ámbito reproductivo), de los derechos de la población inmigrante (con la dignificación de los sectores laborales donde se insertan mayoritariamente) y de una coyuntura socio-económica favorable (las negociaciones provenían de una época de auge económico así como de una legislatura centrada en cuestiones sociales). Esta confluencia de factores se fue modificando, principalmente por la consolidación de la crisis económica, volviéndose a configurar este tema como una cuestión privada sin relación alguna con la reproducción social y el funcionamiento de la sociedad. Se produjo, además, un cambio político en el Gobierno central que dificultó la implantación de unas medidas que habían sido heredadas de una legislatura previa. Así, desde finales de 2012 se producen contra-modificaciones a la «nueva» legislación que representan un alejamiento, práctico e ideológico, respecto a los plan-

teamientos de equiparación de condiciones y derechos del sector doméstico.

Las cuestiones del empleo del hogar ya casi no se encuentran en la agenda política ni tampoco en el debate público. El auge del interés respecto a su situación ha quedado relegado en favor de otras cuestiones que se consideran prioritarias en un contexto de crisis económica. Esto, sin embargo, no ha impedido que numerosos actores sociales, trabajando de manera conjunta, sigan presionando en defensa de los derechos del sector (y del ámbito reproductivo en su conjunto). Los movimientos más relevantes se han realizado en torno a la decisión del Gobierno español de la no ratificación del Convenio 189 de la OIT¹². Así, en octubre de 2013 se presentó una proposición no de ley para su ratificación que fue aprobada por unanimidad en la Comisión de Empleo y Seguridad Social del Parlamento, instando al Gobierno a reevaluar las razones para la no ratificación del convenio y, por ende, plantearse su ratificación y adopción de la legislación pertinente. A pesar de este acuerdo, del tiempo transcurrido y de que países del entorno, como Italia y Alemania, ya han ratificado el convenio, no se siguió trabajando en esta línea y ninguna otra medida fue adoptada en este sentido. La Asamblea de Madrid también fue escenario del debate político respecto a esta cuestión al presentarse en noviembre de 2014 una proposición no de ley que solicitaba a la Comunidad de Madrid a que instara al Gobierno central a iniciar los trámites parlamentarios necesarios para la ratificación del Convenio

¹² La no ratificación de este convenio no tiene en la práctica consecuencias para la inmensa mayoría de las condiciones de trabajo, ya que la legislación española incluye la mayor parte de propuestas del convenio, e incluso mejora alguna de ellas. La aprobación del mismo, sin embargo, significaría el importante compromiso de generar algún sistema de protección del desempleo, así como una obligación de negociación tripartita para cualquier modificación legislativa, además del compromiso simbólico de la consideración del sector.

189. En este caso la proposición fue rechazada. Esta última actividad fue explícitamente apoyada por el denominado Grupo Turín, plataforma de entidades y personas en defensa de los derechos en el empleo del hogar formada en febrero de 2013 como resultado de las actividades del proyecto del que este artículo es resultado. Previamente a este proceso, en octubre de 2013, uno de los miembros del Grupo había comparecido en la Asamblea para exponer delante de los diferentes grupos políticos la importancia de la ratificación del Convenio y volver a colocar en la agenda la cuestión del sector doméstico.

La OIT en España, por su parte, también prosiguió realizando actividades en pos de la dignificación del sector y haciéndose eco de las decisiones tomadas al respecto en los distintos órganos europeos. En particular, en los últimos meses del año 2013 realizó actividades informativas para difundir la decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea instando a los Estados miembros a ratificar el convenio y aplicarlo con urgencia (cuestión previamente recomendada por la Comisión y el Parlamento Europeo). Así mismo su director realizó una comparecencia en la Comisión de Empleo y Seguridad Social del Parlamento español en abril de 2014 para presentar un informe respecto a la situación del empleo doméstico e informar sobre los acontecimientos acaecidos (ratificación del Convenio 189 por parte de nuevos países y recomendaciones en su favor por parte de diversas instituciones de la Unión Europea) desde la proposición no de ley presentada en la Comisión del Congreso que invitaban a una reevaluación de la ratificación del Convenio 189.

En definitiva, los distintos actores involucrados en la lucha por la construcción de un sector doméstico con condiciones laborales dignas han seguido trabajando por su reconocimiento y su progreso a través de la aprobación de una legislación justa y similar a la de los demás trabajadores.

IMPACTO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR DOMÉSTICO

Cambios en la composición del sector doméstico

El sector del empleo doméstico ha aumentado su importancia en España desde el año 2000¹³, tal como lo demuestran los diversos datos estadísticos (la Encuesta de Población Activa —EPA, que incluye población en situación administrativa y/o laboral irregular— y las afiliaciones a la Seguridad Social). Este incremento coincide con la consolidación de la inmigración en España, un periodo de crecimiento económico, el afianzamiento de la participación de la mujer en el ámbito laboral, y una consecuente necesidad y posibilidad de contar con nuevos recursos a la organización familiar y personal. Los datos de la EPA¹⁴ reflejan que es en el primer trimestre de 2006 cuando se alcanza una meseta máxima de ocupadas en el sector, rondando los 750.000, que se mantiene considerablemente estable hasta el último trimestre de 2008. Desde entonces la evolución es más oscilante, con una tendencia a la disminución que se evidencia a partir del segundo trimestre de 2011. Esta última característica se encuentra relacionada con la consolidación de la crisis económica al producirse una disminución en el uso de este recurso y, por ende, de los gastos asociados a él. También se refleja, sin embargo, la tardía destrucción del empleo en este sector en relación a otros por la ineludible necesidad de las familias de

¹³ En España el empleo en el hogar se encuentra mucho más presente que en otros países de la Unión Europea y su crecimiento en la década del 2000 es de los más notorios (compartido con Italia). Las cifras de otros países son las siguientes: Francia, 592.300 empleadas de hogar; Italia, 432.900; Alemania, 208.000, y Reino Unido, 64.400 (CES, 2009).

¹⁴ Se utilizan en este caso los datos de ocupadas por rama de actividad teniendo en cuenta el subgrupo 97 («actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico») según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 2009.

valerse de él para organizar la cotidianidad de sus cuidados. A partir del tercer trimestre de 2012 se produce un ligero repunte que podría asociarse a la entrada en vigor de la nueva legislación del empleo del hogar, estimándose, en septiembre de 2013, 679.600 ocupadas en el sector. Los datos proporcionados por la Seguridad Social, por su parte, reflejan que el crecimiento del empleo regular en el sector doméstico fue muy modesto hasta finales de 2004. En ese momento, 181.932 personas estaban inscritas en el Régimen Especial de Empleados del Hogar, mientras que en el último trimestre de ese mismo año 616.008 figuraban como ocupadas en el sector doméstico según la EPA (de estas cifras se desprende una tasa de irregularidad del 70%). Independientemente de un notable aumento de las afiliaciones en 2005 relacionado con cuestiones relativas la legislación de extranjería, cabe destacar el incremento producido en 2012, coincidiendo con el cambio del régimen especial de cotización al Sistema Especial de Empleados del Hogar dentro del Régimen General. En septiembre de 2013, 421.106 personas se encontraban dadas de alta en la Seguridad Social (cifra de la que se desprendería un descenso de la irregularidad hasta el 38%).

En definitiva, el cambio de legislación ha contribuido a regularizar la situación en el sector doméstico, aunque perdure un importante porcentaje de irregularidad estimada. La afiliación de las trabajadoras, sin embargo y como refleja la sección siguiente, no implica automáticamente el respeto de la legislación que las debe amparar. La crisis económica, por su parte, no parece haber afectado de manera significativa la ocupación y contratación en el sector, ya que únicamente se percibe una discreta disminución de los ocupados a partir del 2011 y un aumento de las afiliaciones a partir de 2012, pudiendo ser estos movimientos indicio de que los empleos más consolidados han resistido mejor el cambio de ciclo económico. Como señala Martínez Buján (2014), respecto a un informe

del Consejo Económico y Social, parece que la estrategia de los hogares con empleos regularizados ha sido mantenerlos en mayor medida que quienes empleaban de manera irregular. Los discursos de las protagonistas, sin embargo, reflejan mayores dificultades de emplearse en el sector en los últimos años de crisis y, sobre todo, mayores dificultades de mantener las condiciones laborales establecidas en la legislación.

Por último, se debe señalar el cambio que se produce en la composición interna del mercado de trabajo doméstico al aumentar la proporción de afiliadas de nacionalidad española, representando en enero de 2014 un 48,7% frente al 38,4% en diciembre de 2011 (UGT, 2014). Esta situación se produce como consecuencia de la combinación de los procesos de cambio legislativo y de consolidación de la crisis económica. Las mujeres de nacionalidad española presentaban una mayor tendencia a la irregularidad laboral (trabajar sin contrato) debido a que la contratación no era, ni es, requisito necesario para obtener documentos de residencia válidos (como le ocurre a la población de nacionalidad extranjera) y, además, su empleo solía entenderse como un complemento a otras ganancias y, por tanto, preferible de estar exento de cargas impositivas. La legislación estableció la posibilidad de sanciones por el empleo en condiciones de irregularidad y, por tanto, una mayor sensación de necesidad de cumplir con la ley. Además la mejora legislativa de las condiciones laborales genera un mayor deseo de verse arropado por la normativa. La crisis económica, por su parte, expulsó a las mujeres españolas de otros sectores económicos en los que participaban (en mayor proporción que las mujeres extranjeras) y el empleo doméstico se conformó como la alternativa más accesible debido a sus características de flexibilidad y adscripción automática a las capacidades femeninas. La presencia de hombres afiliados en el sector también se ha visto incrementada en números absolutos, en este

caso en poco más de 1.000 personas entre diciembre de 2011 y enero de 2014, llegando a contabilizar 21.740 afiliados en este último año (UGT, 2014). Su aumento también ha sido especialmente notorio para aquellos en posesión de nacionalidad española. Aunque cuantitativamente estos números no reflejan cifras destacables, cualitativamente son importantes en cuanto indican una incorporación de los hombres al sector doméstico y de cuidados, producido nuevamente por la expulsión desde otros sectores laborales durante el desarrollo de la crisis económica. En cifras relativas siguen representando un porcentaje modesto, que para enero de 2014 era del 5,16% de todos los afiliados en el sector (UGT, 2014).

Discursos en torno al incumplimiento de la legislación en el sector

Los discursos de las trabajadoras domésticas¹⁵ reflejan de manera constante una dificultad para hacer efectivos los nuevos marcos normativos establecidos por la legislación. El primer elemento que señalan en torno a esta cuestión se refiere a la realidad de crisis económica en la que se gestaron las transformaciones, la cual proporciona dificultades materiales para su implantación así como una justificación simbólica para la no ampliación de sus derechos laborales. Se puede afirmar que se ha generado un «discurso de la crisis económica» donde todas las dinámicas sociales relacionadas con el sector doméstico se explican en relación a esta situación, independientemente de la influencia real de la misma y desdibujando los efectos de la implantación legislativa.

La inmovilidad en las relaciones laborales del sector puede percibirse fundamentalmente en comportamientos orientados al mantenimiento del puesto de trabajo. A pe-

sar de lo que reflejan las estadísticas se ha generalizado la idea de la dificultad de encontrar un empleo en el sector y, en consecuencia, un enorme interés por mantener aquel en el que se encuentran. Esta lógica de miedo al desempleo lleva a aceptar ciegamente las condiciones laborales ofrecidas unilateralmente por las empleadoras, ya que cualquier reclamación monetaria o de derechos podría acarrear la pérdida del puesto de trabajo. En este sentido la crisis económica ha difuminado el valor de la nueva legislación y los derechos que esta propugna al poder convertirse ella misma en un inconveniente para el mantenimiento de la relación de trabajo. La legislación, por tanto, se aplica en la medida en que las empleadoras lo proponen, y se enfoca más como una cuestión de generosidad que de derechos adquiridos. Las empleadas domésticas, en consecuencia, no demuestran interés por exigir su aplicación, y en algunos casos ni tan siquiera por conocerla.

Ninguno, ninguno respeta, ni el empleador ni la empleada. [...] aguantamos lo que sea, porque los empleadores saben [...] saben que tú necesitas este trabajo, entonces te proponen lo que ellos quieren, por ejemplo, que aquí tengo yo mi contrato que todavía no lo he firmado, que ponen, por ejemplo, a los horarios del trabajo que ponen son 40 horas semanal, pero no, yo trabajo más que cuarenta, trabajo doce horas diarias, entonces que ellos ponen lo que quieren (Malika, mujer, nacida en Marruecos).

Por eso le pedí un favor, si quiere hacerme un contrato de trabajo y me lo hizo. [...] Pero antes de empezar a trabajar con ella, ella ya tenía problemas con el Ministerio, creo que tenía problemas con otras chicas porque no les pagaba la seguridad social (Jenny, mujer, nacida en Filipinas).

El «discurso de la crisis económica» no solo sirve de justificación ideológica para la no aplicación de la nueva legislación sino que incluso conlleva la aceptación de recortes laborales. En relación al salario, por

¹⁵ Los discursos analizados provienen de la investigación mencionada en la introducción y, por tanto, incluyen exclusivamente a población inmigrante.

ejemplo, existe la idea de que este se encuentra relacionado con los demás gastos que realice la familia empleadora. Se adaptará, por tanto, a las apreciaciones individuales de disponibilidad monetaria, es decir a la consideración familiar de la prioridad de gastos. Este enfoque refleja una posición subordinada del sector doméstico respecto a otros ámbitos sociales ya que se le posiciona, tanto por parte de las empleadoras como de las empleadas, en un lugar de menor relevancia respecto a otros gastos de la vida cotidiana. Independientemente de esta construcción social del empleo doméstico como recurso secundario, no se deben olvidar las limitaciones monetarias reales a las que se enfrentan muchas familias. Esto, unido a la necesidad de contratar estos servicios debido a la escasez de apoyo estatal o la inexistencia de otros recursos, lleva a ofrecer salarios escasos en el ámbito de la atención y los cuidados (principalmente en relación a cuidados de población dependiente). Los salarios de mercado, sin embargo, se presentan más altos que los mínimos establecidos en la legislación (648,60 euros mensuales o 5,08 euros por hora). Otra forma indirecta de reducir costes se produce mediante la disminución de las horas de contratación (entendidas de manera formal o informal), lo que conlleva un deterioro de las condiciones laborales ya que se debe realizar la misma cantidad de trabajo en una menor cantidad de tiempo.

Hay poco trabajo, la mayoría de la gente casi que quieren menos... estar más tiempo de lo que te están pagando [...] te pagan tres horas pero les gustaría que estés ¡yo qué sé! más tiempo y quedaras [sic] en tres horas lo que, lo que haces en diez (Ildi, mujer, nacida en Rumanía).

Yo se lo pregunté y me dijo que no porque tenían la hipoteca, tenían... otras deudas y tal para hacerme contrato (Jarendi, mujer, nacida en Chile).

El «discurso de la crisis económica» también ha contribuido a la consolidación de la

economía informal y, nuevamente, a la consecuente relegación de la aplicación de la legislación. Los discursos de las entrevistadas reflejan que los arreglos informales existían previamente a la extensión de la crisis económica, pero que esta ha servido para justificar sin tapujos su existencia. La informalidad en el sector es considerada «lo normal» y la negociación de un contrato una cuestión que debe señalarse de forma explícita. Se parte implícitamente de la base de que el sector doméstico se mueve en la informalidad, y, en consecuencia, se debe manifestar el deseo de cualquier otra forma de relación laboral. La contratación formal en algunas ocasiones no llega ni tan siquiera a plantearse como una posibilidad al no contemplarse como parámetro de la relación laboral en el sector. En algunos casos esto es alentado por las empleadoras al negarse a realizar un contrato o posponer su realización de manera indefinida escudándose en la situación de crisis y en la espera de una futura mejora de la misma. En otras ocasiones el argumento económico es defendido por las empleadas domésticas explicando que los bajos salarios del sector y los altos costes de vida en España las lleva a necesitar disponer de manera inmediata de todos sus ingresos para afrontar su vida cotidiana y, por tanto, no pudiendo destinar dinero a cotizar.

[...] ¿qué pasaba?, que si yo me regularizo, incremento, eh, en casi un 10 o un 15 por ciento más el coste, el coste de vida... (Carmen, mujer, nacida en Ecuador).

[...] esperanzas de encontrar trabajo con contrato en estos tiempo pues lo veo difícil porque... la gente no, yo no sé, la gente te busca para trabajar cuidándole una persona, cuidándole a su mamá, a su abuela o quien sea o para que le hagan limpiar sus casas... yo no sé por qué lo que tienen que pagar de seguridad social, no es mucho pero tiene como, como un miedo [...] lo primero que te dicen es que «mira, yo necesito a alguien para que venga a casa pero yo contrato no hago», te lo di-

cen de una sola vez... (Albina, mujer nacida en El Salvador).

Estos razonamientos se encuentran arropados por la percepción de una aceptación social del trabajo informal así como de la escasa posibilidad de sanción por parte de la administración (a pesar de su mención en la legislación). En algunas ocasiones la relación laboral se configura dentro de la «economía gris», es decir que se lleva a cabo declarando exclusivamente una parte de las horas trabajadas para cumplir con el requisito básico de la afiliación pero sin declarar la totalidad de los ingresos (característica no exclusiva del sector doméstico según reflejan los discursos de las entrevistadas). De esta manera se genera protección contra la inspección así como el acceso a algunos derechos laborales mínimos reduciendo los costes para ambas partes.

[...] yo que, ¡qué puedo decirle!, ¿te voy a denunciar?, no puedo denunciarla, porque voy a perder 500 euros (Jimena, mujer, nacida en Chile).

- O sea que tu fórmula ha sido siempre poder recurrir a contratos ficticios, por llamarlos así.
- Eso es, sí, siempre ha sido así (Siham, mujer, nacida en Marruecos).

Los discursos también señalan un aspecto considerado positivo en el actual contexto económico y de laxitud legislativa: la facilidad en su acceso. Al ser un sector con una escasa implantación legislativa y una escasa demanda de habilidades profesionales se puede acceder a él de manera más rápida que a otros sectores, permitiendo generar ingresos, independientemente de su cuantía, inalcanzables de otra manera. Esta situación es señalada en mayor medida para el caso de los hombres, quienes habiendo perdido el empleo en sectores tradicionalmente masculinos se han trasladado hacia sectores feminizados, como el empleo del hogar, a pesar de carecer de experiencia o formación. En este sentido el empleo doméstico funciona como un «em-

pleo comodín» al que se puede acceder con mayor facilidad debido a su flexibilidad contractual así como de horarios y demás condiciones laborales. Dentro de una precariedad generalizada el acceso a ámbitos laborales concretos, por inciertos y eventuales que se presenten, se considera una oportunidad.

Es por la cuestión económica, es decir, dada la situación que ha caído la construcción mucha gente o bien se ha desplazado a otros países, pero quienes no han podido, pues, temporalmente han buscado quedarse en el sector doméstico (Wilson, varón, nacido en Bolivia).

En definitiva, la nueva legislación no ha podido acabar con la visión cortoplacista, individual y de subordinación que posee el sector doméstico, generando esto dificultades para su implantación y la consecución de unas relaciones laborales más justas. El contexto de crisis económica, además, ha ocasionado que la lucha por los derechos laborales haya quedado relegada en favor de la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo en momentos de dificultad. El sector se sigue entendiendo como un ámbito de relación particular donde se impone la negociación personal sobre la laboral y colectiva.

CONCLUSIONES

La implantación de la nueva legislación es difícil de valorar debido al escaso tiempo transcurrido desde su aprobación y a las dificultades de su supervisión por desarrollarse en el particular ámbito del hogar. Su valoración requeriría de un seguimiento pormenorizado de su evolución y de unas políticas públicas destinadas a promover la conciliación familiar y el ámbito reproductivo. Los datos sí indican un aumento de la afiliación de sus trabajadoras y, por tanto, de una teórica protección legal y mejora de las condiciones en el sector. Los discursos de las empleadas de hogar, sin embargo, arrojan

muchas dudas respecto al cumplimiento real de la legislación y el conocimiento de la misma, reflejando una cierta disociación entre la construcción legislativa y su puesta en práctica. Esto es consecuencia de los años de relegación y desvalorización del sector a pesar de las luchas por su reconocimiento por parte de ciertos sectores sociales y de las importantes mejoras conseguidas. Ya desde el propio legislador no queda claro su posicionamiento respecto a la consideración del sector doméstico, ya que tras la mejora de sus condiciones tras muchos años de indiferencia se han realizado reajustes que han vuelto a alejarlo de los demás sectores económicos, generando incertidumbre y confusión respecto a la legislación y la necesidad de su aplicación. De esta manera, empleadoras y empleadas han continuado con la percepción del sector como un ámbito de relaciones personales y posibilidades individuales favorecidas, precisamente, por la laxitud de la legislación y la condescendiente percepción social del mismo. La crisis económica, además, se ha conformado como una justificación a los recortes laborales y a la extensión de la economía informal, dificultando así la aplicación de los cambios legislativos y la aceptación ideológica de los mismos. Para superar estas visiones haría falta construir un mercado laboral con menores rasgos de precariedad resolviendo las cuestiones laborales aún pendientes y aumentando la presencia de las instituciones públicas en la contratación y supervisión del sector, así como difundiendo la legislación laboral y los derechos adscritos que genera como forma de acabar con la desconfianza hacia la regulación de un sector esencial para el funcionamiento de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACSUR-Las Segovias (2014). *Construir colectivamente estrategias políticas que contribuyan a fortalecer el sector del empleo del hogar*. Madrid: Acsur-Las Segovias.
- Arango, Joaquín; Díaz Gorfinkiel, Magdalena y Moualhi, Djaouida (2013). *Promoting Integration for Migrant Domestic Workers in Spain* (en línea). http://www.ilo.org/migrant/publications/working-papers/WCMS_222285/lang--en/index.htm, acceso, 20 de diciembre de 2014.
- Cachón, Lorenzo (2002). «La formación de la “España inmigrante: mercado y ciudadanía”»: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97: 95-126.
- CES (2009). «El empleo de la rama de hogares en la crisis: cuestionando algunos tópicos». *Revista Cauces*, 10: 22-33.
- Daly, Mary (2001). *Care Work. The Quest for Security*. Ginebra: OIT.
- Davidoff, Leonor (1974). «Mastered for Life: Servant and Wife in Victorian and Edwardian England». *Journal of Social History*, 7(4): 406-428.
- Durán, M.^a Ángeles (2000). *La contribución del trabajo no remunerado a la economía española: alternativas metodológicas*. Madrid: Instituto de la Mujer - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- García Sainz, Cristina; Santos Pérez, Lourdes y Valencia Olivero, Nelcy (2011). *Inmigrantes en el servicio doméstico*. Madrid: Talasa Ediciones.
- López Gandía, Juan (2012). *El nuevo régimen laboral y de seguridad social de los trabajadores al servicio del hogar familiar*. Madrid: Bomarzo.
- López Gandía, Juan y Toscani Giménez, Daniel (2006). *Los trabajadores al servicio del hogar familiar. Aspectos laborales y de seguridad social. Propuestas de reforma*. Albacete: Bomarzo.
- Martínez Buján, Raquel (2014). «¡El trabajo doméstico cuenta! Características y transformaciones del servicio doméstico en España». *Migraciones*, 36: 275-305.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012). *Informe sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Miñarro Yanini, Margarita (2012a). «La nueva regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar: una mejora mejorable (!)». *Relaciones Laborales*, 5: 73-93.
- Miñarro Yanini, Margarita (2012b). «La nueva regulación de la relación laboral de carácter especial

- del servicio del hogar familiar: una mejora mejorable (II)». *Relaciones Laborales*, 4: 49-60.
- Orozco, Amaia (2010). *Organización social de los cuidados y migración*. Presentación en el seminario *Género, desarrollo e inmigración: aproximaciones al concepto de sostenibilidad*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Panizo Robles, José A. (2013). «La cobertura socio-laboral de las personas trabajadoras al servicio del hogar familiar». Informe sin publicar para el Proyecto *Promoting Integration of Migrant Domestic Workers in Europe*. Madrid.
- Sarasúa, Carmen (1994). *Criados, nodrizas y amos. El servicio doméstico en la formación del mercado de trabajo madrileño 1758-1868*. Madrid: Siglo XXI.
- UGT (2014). *Desigualdad por nacionalidad en el mercado de trabajo*. Madrid: Departamento de Migraciones de UGT.
- Vela Díaz, Raquel (2012). *El nuevo régimen de las personas empleadas de hogar. Aspectos laborales y de seguridad social*. Madrid: Laborum.

RECEPCIÓN: 07/01/2015

REVISIÓN: 17/04/2015

APROBACIÓN: 11/11/2015

The Reconfiguring of Domestic Work in Spain: The Impact of Legislative Changes on the Sector

La reconfiguración del empleo doméstico en España: impacto de los cambios legislativos en el funcionamiento del sector

Magdalena Díaz Gorfinkiel

Key words

- Economic Crisis
- Domestic Work
- Labor Law
- Social Reproduction
- Migrant Workers

Palabras clave

- Crisis económica
- Empleo doméstico
- Legislación laboral
- Reproducción social
- Trabajadoras
migrantes

Abstract

The aim of this paper is to analyse the recent legislative changes in the domestic work sector in Spain, and to research into the impact of these changes on how the sector operates. Since 2011, numerous laws and regulations have been amended within the context of the financial crisis, which caused an uneven development and implementation of the applicable legislation. This paper discusses the results of a study that reviewed the legislation and the secondary sources related to the sector's composition and development in Spain. In-depth interviews were also conducted with domestic workers. The study shows the difficulties involved in reinforcing the changes made in the domestic work sector, due to its peculiar relationship with the productive and reproductive spheres.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los recientes cambios legislativos acaecidos en el sector doméstico en España así como indagar sobre el efecto de estos cambios en su funcionamiento. Se debe tener en cuenta que desde el año 2011 han tenido lugar numerosas modificaciones legislativas y que éstas se han producido dentro de un contexto de crisis económica que ha repercutido en un desigual desarrollo de la legislación. El artículo presenta los resultados de una investigación centrada en revisar la legislación y la composición del sector doméstico en España, así como en obtener los discursos de las propias empleadas del hogar en relación a las modificaciones acaecidas. El estudio revela la dificultad de consolidar cambios en el sector doméstico debido a su particular anclaje dentro de la estructura productiva y reproductiva de la sociedad.

Citation

Díaz Gorfinkiel, Magdalena (2016). "The Reconfiguring of Domestic Work in Spain: The Impact of Legislative Changes on the Sector". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 155: 97-112. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.155.97>)

Magdalena Díaz Gorfinkiel: Universidad Carlos III | mdiazg@polsoc.uc3m.es

"Take care of my dreams, take care of my life,
take care of those who love you, take care of
those who take care of you"

Pedro Guerra, Cuidame

INTRODUCTION

The domestic work sector has its own peculiar defining characteristics. Its main distinctive feature is that the employment relationship takes place in the ambivalent environment of the household. This has historically caused family rights to be confused with labour rights, and workers' professional skills with personal (female) aptitudes. In this way a sector has gradually arisen that is conceived as being semi-professional and has been constructed outside of the occupational structure. This idea has prevailed over the years, making it difficult to obtain full labour rights for its—predominantly female—workers, thus asserting and socially normalising employment discrimination (García Sainz *et al.*, 2011). This poor assessment of the sector has led it to be placed at the bottom of the employment structure. As a result, this work is perceived as having little social value, and its major actors as having little power to transform it.

This paper aims to analyse the legislative changes that have occurred in the domestic sector as a way of assessing the transformation of labour relationships in this sphere and noting any idiosyncrasies that remain. It also intends to analyse the impact of these legislative changes on how the sector is perceived and the daily practices within it. The studies that have been conducted to date on legislative amendments in the sector (*Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2012; Miñarro Yanini, 2012a, 2012b; López Gandía, 2012) have adopted a legal approach in which these changes have been reviewed from a formal point of view, without exploring the social dynamics that they generate. This paper seeks to complement this view by providing data on the connection between law and practice, in order to reflect on the ad-

justments needed. Very few countries have explicitly modified their legislation on this economic sector (Uruguay, Argentina, Thailand) and even fewer have conducted studies to inform on the actual consequences of implementing these legislative instruments.

The efforts made by certain groups (domestic workers, immigrant associations, feminists) to develop standards for decent work in the sector and obtain full employment status have brought about legislative changes in Spain in recent years. The first took place in 2011, and was an enormous breakthrough in terms of bringing the sector into parity with other occupational sectors, as most of their working conditions were aligned with those of other sectors. This new legislation resulted in the ideological acceptance of the domestic sphere as having full employment status, and the deficiencies still occurring within it being identified. It should not be forgotten that legislative changes not only entail tangible changes in the everyday practices of the applicable areas, but they also affect the symbolic constructions of those areas. Thus, despite the law's limitations and implementation problems, its approval clearly represented a step forward in how the sector was composed and perceived.

However, this forward movement was brought into question by legislative changes that occurred after 2011, which generated uncertainty and cast doubt on whether the sector would provide decent employment. The different ways of operating (in relation to other economic sectors) that were reintroduced again generated the idea of a work environment that was different from, and less formal than, the rest, in addition to giving the impression that the legislation could be interpreted more loosely.

The substantial variations in the legislative environment, which coincided with a financial crisis, hampered the implementation of the new rules and caused the debate about its appropriateness to become embitt-

tered. The impact of the modifications was hindered by the very real difficulties that economic constraints posed to the acquisition of new rights, and by their use as an ideological justification to block social transformations that were not considered a priority.

This paper is organised into two main sections which in turn are divided into different sub-sections. The first section focuses on the legislative developments in the sector. This starts with an analysis of how it obtained full status as an employment environment, followed by the recent legislative changes and their implications for the construction of decent employment. It then goes on to explain the current situation of the struggle for the attainment of their rights. The second section focuses on the impact of legislative changes on the operation of the domestic work sector. It examines how the composition of the sector has become reconfigured before analysing the discourses that support the lack of new legislative initiatives and the change in some working conditions in the sector. These sections are preceded by an explanation of the research design. There is a brief conclusion which discusses some final considerations.

RESEARCH DESIGN

This article is the result of the project, whose purpose was to examine the socio-economic situation of domestic workers in four European countries (Belgium, France, Italy and Spain)¹ and promote dialogue between the relevant social actors in order to design and implement policies which are respectful of the social and labour rights of workers in the sector. This paper discusses the results of the study carried out in Spain.

¹ Project funded by the European Fund for Integration (RER/11/01/EEC), led by the International Labour Organisation (ILO) in Geneva and coordinated in Spain by the Fundación Ortega y Gasset–Gregorio Marañón (November 2011– August 2013).

An analysis of the legislative situation in the domestic work sector was first carried out, emphasising the changes that have occurred since 2011, as well as a study of the data and secondary sources relating to how the sector is composed and organised. This information was the basis for identifying the transformation of the formal frameworks for action and, consequently, the potential for change in employment practices within the sector's dynamics.

In order to study the reconfiguring of the domestic sector in terms of employment relationship practices, 60 semi-structured interviews with immigrants employed as domestic workers were carried out during the latter half of 2012. These were only conducted in the Autonomous Community of Madrid (since Madrid is one of the regions with both the greatest number of domestic workers and the most significant presence of immigrants employed in this sector). The respondents were recruited with the help of domestic workers' associations, immigrant associations, parish centres and, to a lesser extent, personal social networks. The variables of sex, national origin, immigration status and work type were taken into account in order to include a wide range of situations within the discourses about the impact of the legislative changes on the way in which the sector operates. Interviews were carried out with employees from various Latin American and European Union countries and, to a lesser extent, with some from African, Asian (Philippines) and Non-EU countries. 10 male domestic workers were also interviewed, as well as 10 people with irregular immigration status (the contractual situation at the time of the interview was not taken into account for the selection of the respondents).

The interviews were organised into three sections corresponding to different social dynamics: one concerned with the migratory path, one specifically regarding domestic employment and the ultimately, one dealing with social networks and forms of everyday life.

THE LEGISLATIVE DEVELOPMENT OF THE DOMESTIC WORK SECTOR

The construction of the domestic work sector as an employment and social protection sphere

The domestic work sector has been constructed as a full-status employment environment later than other sectors, due to its peculiar position in the social structure. The social rights of domestic workers (both in terms of employment and social security) have evolved over fifty years later than those of workers as a whole (Panizo Robles, 2013), due to the specific activities and relationships involved. Domestic employment involves activities necessary for 'sustaining life', which are the pillars to support our tangible reality; in other words, they are the invisible base of the socio-economic system (Orozco, 2010). The fact that they inevitably exist makes them invisible and leads them to be classified as low-prestige activities, since their universal nature is equated with the idea that anyone can perform them (Daly, 2001). In the dichotomous social division between productive and reproductive activities, care and daily life maintenance activities were relegated to the latter group, which is undervalued and therefore receives less social recognition. The fact that these activities came to be remunerated made no difference in this respect, and they continued to be regarded in a similar way as when they only belonged to the private sphere. In addition, the fact that these activities are carried out both on a remunerated and non-remunerated basis increased the confusion in terms of them being considered as personal obligations, acts of family or group solidarity, and professionalised tasks. An example of attempts made to improve the recognition of these activities was the work done in recent years by M.^a Ángeles Duran (2000) and her team to reflect the monetary contribution made to society by care activities performed in the household

environment. They considered that only through their inclusion within the dominant logic of production will they ever be able to achieve social value.

The specific configuration of the domestic work sector as a full employment sphere is also influenced by the fact that historically these tasks were performed within a relationship of slavery or servitude. Help with housework was provided by those who had no other choice in life and who were in the shadow of their employers. The logic that prevailed in these relationships was one of possession and dominion over the person as a whole. Individuals, therefore, did not sell their labour power, but themselves (Sarasúa, 1994). L. Davidoff (1974) pointed out that the master-servant relationship was transformed precisely when servants were granted rights as citizens. As a result, the relationship of care and attention became exclusively relegated to the private sphere. Despite the legal distance from the concepts of slavery and servitude, employment relationships in this area mimicked this logic and contributed to the symbolic construction of an activity with no rights attached to it.

In Spain, the domestic work sector was expressly excluded from employment relationships until 1985. Until then it was included within the sphere of civil law, so the domestic worker was left at the mercy of the decisions made by the 'master of the house', with virtually no legal protection (Panizo Robles, 2013). In addition to the practical effects of this, it symbolically involved placing the domestic work sector outside of employment relationships, and considering that it entailed a personal relationship governed by the unilateral demands of the employer. Social protection² for these workers

² Throughout the text the sector's developments in employment terms (employment conditions and characteristics) and social rights (rights attached to the employment relationship) are separated, as these are the two spheres that employment relationships are built on.

went hand in hand with the development of the employment sphere, as they were considered to be a special case within the overall workforce. So much so that a special regulatory regime was put in place (Vela Díaz, 2012) whereby fewer rights were granted to these workers, justified by the sector's idiosyncrasies.

Despite the advances brought about by the 1985 employment regulations³ and the increased social protection now enjoyed by domestic workers (resulting from jurisprudence), their conditions were different from those applicable to other workers, placing the sector in an inferior position. This, along with the feminist consideration of the domestic and care realm as a sphere of struggle for social equality, meant that continuous pressure was put on legislators to modify the sector's regulations (Vela Díaz, 2012). From 2000 onwards, numerous activities were carried out to raise awareness about the domestic work sector (demonstrations, meetings between the various actors involved, and dissemination activities)⁴ and increase domestic workers' rights to match those of other workers. These activities would also give the tasks for the maintenance of everyday life the value they deserved. Such claims in favour of the reproductive activity were promoted by the presence of the immigrant population and the fight to improve their situation in Spain. It should be noted that for over ten years Spain had been a destination country for immigrants (Cachón, 2002), who occupied the niches of available work. These notably included domestic employment, thus reproducing the pattern of relegating care activities to the most disad-

vantaged sections of society. The struggle for fair domestic employment regulations also involved a struggle for the recognition of minorities' rights—mainly those of immigrant women.

Recent changes: ideological implications and the search for quality jobs

The domestic employment situation has seen substantial new developments in recent years, since there have been significant legislative changes as well as a public debate on the sector's status. The new laws have resulted from many years of struggle to improve the domestic sector and have its conditions aligned with those of other professional areas. They have also been a consequence of the Spanish government's attempt to simplify social security contribution schemes (*Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2012). The latest regulations have effectively improved the majority of the employment and social conditions in the sector (Arango *et al.*, 2013), bringing them closer to those of other employees.

The first change of note is that concerning the field of labour relations, with the entry into force of Royal Decree 1620/2011 on 1 January 2012⁵, inspired by the 189th Convention of the International Labour Organization (ILO) 'Decent work for domestic workers', June 2011. Royal Decree 1620/2011 modified the working conditions that had been established in the sector by the 1985 regulations to bring them into parity with those of other employment sectors in virtually all respects. Labour changes can be divided into three groups: those that have equated them with other sectors, those that have improved their characteristics while maintaining their peculiarities, and those that are pending.

³ Royal Decree 1424/1985, of 1 August, which regulates the special employment relationship of domestic workers.

⁴ These notably include the research and dissemination activities conducted by In straw (now UN Women), Acsur-Las Segovias, the associations *Territorio Doméstico* y *Servicio de Empleo Doméstico Activo* (Sedoac) and the International Labour Organisation.

⁵ Royal Decree 1620/2011, of 14 November, which regulates the special employment relationship of household workers.

As for the provisions intended to put domestic workers on an equal footing with others, the information to be provided to the employee regarding their employment relationship was modified by introducing a mandatory written contract (failing this, it was considered permanent and full-time), and by including information regarding conditions (salary, night work conditions). There was also an effort to improve salaries. The discount of payment in kind was limited to 30%, and there was an obligation to pay the minimum wage (regardless of the discount applicable in 2015, the employee's salary cannot be less than 648.60 euros per month). These two changes were intended to limit potential abuses. The lack of written confirmation that an employment relationship existed could lead to it not being acknowledged, and to discrepancies regarding the working conditions agreed. The reform guaranteed a decent salary to domestic workers, or granted them at least the same minimum conditions as those enjoyed by other workers. Finally, reforms regarding the use of time were implemented, bringing the weekly rest period (36 consecutive hours), holidays and leaves of absence in line with those applicable to other workers (under Article 37.7 of the Spanish Employment Act).

Specific issues that were improved included modifying the regulation of what constitutes being present in the workplace and the timing involved. This applies when the employee is required to stay in the household, but without performing any specific tasks (such as when a child has a nap). These periods are now counted as working time and should be added to the legally permitted working hours. The new legislation established restrictions to the effective working hours allowed per month⁶ and compensation in time or pay for it. Thus the temporary avail-

ability of the domestic worker was recognised (although it is not equivalent to an employment activity) as a way of acknowledging the right to the employee's personal own time. The rest hours between working days were also increased by two hours, and became 12 hours for non-live-in employees and 10 hours for live-in employees.

One of the issues still to be resolved in the legislation was that related to the termination of the contract by the employer. This type of dismissal is based on the employer's loss of confidence in the employee and the potential termination of the contract, which results in a permanent possibility of immediate dismissal. To grant employees protection from this situation, the law always required that notice be given and compensation⁷ be paid, but the 2011 regulations also established the requirement for notice to be given in writing. This provision was supposed to have been reviewed by a group of experts before the end of 2013, but this has not yet occurred. It generated great controversy because, on the one hand, it supported the particular close employment relationship in the domestic environment but on the other, it placed the worker in a permanent position of submission and subjugation (López Gandía and Toscani Giménez, 2006).

Regardless of this specific situation noted by the law as being an outstanding issue, other elements put employees in this sector at a disadvantage compared to other workers. These notably include lower compensation for unfair dismissal, the lack of a dismissal that can be ruled null and void⁸ and the non-exis-

⁶ An average of 20 hours a week cannot be exceeded in a month.

⁷ RD 1620/2011 stipulates a twenty-day notice for employment relationships of more than a year, and seven days for periods shorter than a year. Compensation was established at twelve days per year worked, capped at six months.

⁸ Despite this having been recognised in a judgment of the Labour Chamber of the Higher Court of Justice of Madrid (*Sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid*) in November 2008.

tence of a wage guarantee fund to ensure salary payment in the event of default. Nor is the Law for the Prevention of Occupational Risks applicable, nor is special consideration given to night work. Other issues that need addressing to improve the sector are: creating professional categories that allow for specialised activities to be linked with a commensurate salary; promoting collective bargaining agreements that allow working conditions to be negotiated by profession, and not merely on an individual basis; and improving inspection systems to make sure that progress on paper can be verified in daily practice. Finally, progress should be made to the work-family balance of domestic employees, since any solutions to combine the productive and reproductive sphere should encompass all actors involved.

All the legislative changes outlined above are also linked to the modification of the social protection of domestic workers brought about by Law 27/2011⁹. This repealed the Special Regime of Domestic Workers and created a Special System within the General Regime with virtually equal benefits. The aim of this regime change was to bring work benefits in the domestic sector into parity with those in other sectors, following the recommendations of the ILO. The regulations were scheduled to be adapted between 2012 and 2018, depending on the complexity of the areas involved. In December 2012, however, there was a partial amendment of the Social Security rules applicable to people who 'provide services in the household', mainly regarding the enrolment of hourly workers in the social security system and contribution income bands, which entered into force in April 2013 under Royal Decree Law 29/2012¹⁰. In

February 2013 the Spanish government proposed the non-ratification of Convention No. 189 to parliament, and so moved away from the defence of equality standards in employment presupposed by its ratification and adaptation to national legislation. To understand this regulatory change of direction, some political issues need to be taken into account, since the 2011 Spanish election resulted in a different government than that which had approved the legislative amendments at the end of its mandate.

Using the same outline as above, the main characteristics of this sector will now be analysed regarding three criteria: parity with other sectors, improvement of specific aspects and issues pending resolution. In terms of parity with other activities, joining the General Regime (GR) involved compulsory enrolment for all workers, regardless of the number of hours worked. In other words, they are required to be registered with the Social Security system from the very start of their work. However, there are different levels of responsibility in terms of enrolment requirements, since the 2013 amendments allow for employees themselves to enrol if they work less than 60 hours per month per employer. This means that regulations are different from those in other work sectors, and adds operational confusion. Thus, enrolment for social security purposes, and the dynamics this generates (such as the responsibility for the payment of fees) is again left to individual negotiation. The changes were defended on the grounds that the previous system generated excessive administrative complexity for employers of hourly-paid workers (Acsur-Las Segovias, 2014), and particularly for the elderly who use this type of employees. Issues related to retirement and sick leave have been fully brought into parity with those prevailing in the social security General Regime.

With regard to the improvement of specific issues, the changes in the procedure of social security contributions deserve some

⁹ Law 27/2011, of 1 August, on the updating, adaptation and modernisation of the social security system.

¹⁰ Royal Decree Law 29/2012, of 28 December, on better management and social protection of the special system for domestic employees and other economic and social measures.

consideration. Until the legislation was amended, there was a single fixed income band for all domestic workers, that is, their contributions were independent from their actual earnings. This led to some employees over-contributing (they had to pay more than required on the basis of their income), although in certain cases under-contribution also occurred (contributions could not be increased for high income). Given that the system caused dysfunctional situations and used a different rationale than the rest of employment procedures, the legislation was amended to create a system that linked actual earnings to contributions. So a band-based system was implemented that would be phased in gradually until 2019, when contributions will eventually be governed similarly to the General Regime. At first, fifteen income bands were established, which were reduced to eight after the 2012 reform. This change was justified on economic grounds, as it was argued that Social Security revenue had been reduced, despite there being a greater number of enrolled workers. This generated further disparity between actual earnings and contributions of domestic employees, and between this special system within the General Regime and the General Regime as a whole.

As for the outstanding issues to be resolved, the legislation pointed out the need to establish a group of experts before the end of 2012, to analyse whether a system of unemployment protection could be developed that reconciled the rights of these workers with the particular nature of their work. This group has not yet been created and therefore this issue has not been discussed or subject to proposed amendments. Although not mentioned in the law, other pending issues are those concerning the creation of a system of long-term tax breaks for employing domestic workers (the legislation only foresaw this until 2014, but it was extended in 2015).

Reactions to the legal modifications. Current situation

Several factors gave rise to an upsurge of public debate on the situation of domestic employment. The legislative changes made in 2011 resulted from years of struggle for gender equality (with the implementation of policies related to the reproductive sphere), and for the rights of the immigrant population (with the upgrading of conditions applicable to the sectors in which they primarily worked), and also from a favourable socio-economic situation (the negotiations started during an economic boom and a parliamentary term focused on social issues). This confluence of factors gradually changed, mainly due to the increased severity of the financial crisis. This issue was again considered to be a private matter unrelated to social reproduction and the functioning of society. There was also a political change in the central government, which hampered the implementation of some measures that had been inherited from a previous term in office. So since late 2012 counter-amendments were made to the 'new' legislation that represented a departure, both practical and ideological, from approaches to equal conditions and rights in the domestic sector.

Domestic employment issues are scarcely present in the political agenda or in public debate. The former upsurge in interest has swung to other priorities due to the financial crisis. This, however, has not prevented many social actors from working together to apply pressure in defence of the rights of the sector, and of the reproductive sphere as a whole. The most significant actions were taken when the Spanish Government decided not to ratify ILO Convention 189¹¹. In

¹¹ The non-ratification of this agreement has no practical consequences for the vast majority of working conditions, since the Spanish legislation includes most of the Convention's proposals, and even improves on some of them. Its approval, however, would constitute an important commitment to creating some form of unemploy-

response, green paper was submitted to be ratified in October 2013, which was unanimously approved by the Committee on Employment and Social Security of the Spanish Parliament. This urged the government to reassess the reasons for failing to ratify the agreement and to ratify and adopt the relevant legislation. Despite this agreement, the time elapsed, and the fact that countries such as Italy and Germany had already ratified the Convention, Spain did not continue working on this matter and no other action was taken. The Assembly of Madrid also debated this issue, and a green paper was presented in November 2014 that requested that the Autonomous Community (region) of Madrid urge the central government to initiate the necessary parliamentary procedures for ratification of Convention 189. The proposal was rejected. The latter action was explicitly supported by the so-called Turín Group, a platform made up of bodies and individuals that act in defence of the employment rights of domestic workers, formed in February 2013 as a result of the project from which this paper originates. In October 2013 and prior to this process, one of the members of the Turín group had appeared at the Assembly and explained to the different political groups the importance of ratifying the Convention, thus putting the domestic sector back on the agenda.

Meanwhile, the ILO in Spain also continued to conduct activities aimed at improving the conditions in the sector, in line with the decisions adopted by the various European bodies. In particular, towards the end of 2013 it disseminated the decision of the Council of Ministers of the European Union urging Member States to ratify the Convention and urgently implement it (as previously recommended by the European Commission

ment protection and an obligation to submit any legislative amendment to three-party negotiation, in addition to a symbolic commitment to the improved perception of the sector.

and Parliament). The head of the Council of Ministers also appeared before the Committee on Employment and Social Security of the Spanish Parliament in April 2014. He reported on the situation of domestic employment and the events that had taken place (ratification of Convention 189 by some additional countries and recommendations in its favour by various institutions of the European Union) since the green paper had been presented to the Parliamentary Commission to suggest that the ratification of Convention 189 be reassessed.

In short, the different actors involved in the struggle for better conditions in the domestic employment sector have continued to work for its recognition and progress by the adoption of fair legislation similar to that applicable to other workers.

IMPACT ON THE OPERATION OF THE DOMESTIC WORK SECTOR

Changes in the composition of the domestic work sector

The domestic employment sector has increased its importance in Spain since 2000¹², as evidenced by various statistical data (the Labour Force Survey—EPA—, which includes the population without a residence or work permit, and the number of people enrolled in the social security system). This increase coincided with immigration becoming more established in Spain, a period of economic growth, the strengthening of the participation of women in the employment market, and a consequent need and ability to

¹² There are more people employed in the domestic work sector in Spain than in other countries of the European Union, and its growth in the 2000s is one of the most significant (shared with Italy). The figures for domestic employment in other countries are: 592,300 employees in France, 432,900 employees in Italy, 208,000 employees in Germany and 64,400 employees in the UK (CES, 2009).

add new resources to family and personal organisation. The EPA¹³ data show that the maximum plateau of employment in the sector was reached during the first quarter of 2006, with around 750,000 domestic workers, and remained remarkably stable until the last quarter of 2008. Since then the figures have been more variable, with a downward trend evident from the second quarter of 2011 onwards. This decreasing trend was related to the aggravation of the financial crisis, which produced a decrease in the use of this resource and the costs associated with it. It also reflected, however, the late loss of jobs in this sector in relation to others, due to the inescapable need for families to resort to it to organise their daily care requirements. From the third quarter of 2012 a slight increase occurred, which could be associated with the entry into force of the new legislation on domestic employment, as in September 2013 there was an estimated 679,600 people employed in the sector. The data provided by the Social Security authorities, meanwhile, showed that the growth of regular employment in the domestic work sector was very modest until the end of 2004. At that time, 181,932 people were enrolled in the Special Regime for Domestic Employees, while in the last quarter of that year there were 616,008 employees listed in the domestic sector, according to the EPA (it can be concluded from these figures that 70 % were illegal workers). Regardless of a significant increase in enrolments in 2005 related to immigration law, it is worth noting the increase during 2012, which coincided with the change of the special regime for contribution to the Special System for Domestic Employees within the General Social Security Regime. In September 2013 421,106 people were enrolled in the Social

Security system (a figure which showed a 38% decline in illegal workers).

Ultimately, the change in legislation helped to regularise the situation in the domestic sector, but there was still a significant estimated percentage of illegal workers. Workers enrolling, however, did not automatically imply compliance with the legislation that should have protected them. Meanwhile, the financial crisis did not seem to have significantly affected the employment and number of contracts in the sector. Only a slight decrease in employment was perceived from 2011, with an increase in those employed in the sector from 2012. This was probably an indication that the more established jobs had better withstood the changing economic cycle. In connection with a report by the Economic and Social Council, Martínez Buján (2014) pointed out that the strategy used by households with formalised employees seemed to have been to maintain the status quo to a greater extent than that used by those households that employed workers illegally. The main actors involved, however, reported major difficulties in being employed in the sector during the latter years of the crisis and, above all, increased problems in maintaining the legally established working conditions.

Finally, it must be noted that a change occurred in the internal composition of the domestic labour market due to the increased number of registered Spanish workers. In January 2014 they represented 48.7 % of the total, compared with 38.4 % in December 2011 (UGT, 2014). This situation resulted from the legislative changes implemented, together with the aggravation of the financial crisis. Spanish women had a greater tendency to work without a contract because employment was not, nor is, a necessary requirement for them to obtain valid residence documents (as is the case for other countries' nationals). Additionally, their employment used to be considered as supplementary to other income, and therefore preferably exempt from tax burdens. The legislation established that

¹³ The data used in this case included employees by area of activity, taking into account subgroup 97 ('activities in households as employers of domestic personnel') according to the National Classification of Economic Activities in 2009.

sanctions would be imposed in cases of illegal employment and therefore there was a greater perceived need to comply with the law. The improvement of the working conditions as legally required also resulted in a greater desire to abide by the applicable laws and regulations. The financial crisis, meanwhile, meant that more Spanish women lost their jobs in the other economic sectors in which they were involved (in greater proportion than foreign women). Domestic employment was seen as the most accessible alternative, due to its flexibility and to the fact that the work was automatically considered to be suitable for women's skills. The presence of male workers in the sector who were enrolled in the Social Security system also increased in absolute numbers (just over 1,000 domestic male workers between December 2011 and January 2014, reaching 21,740 over the last year (UGT, 2014). This rise was also particularly noticeable for Spanish nationals. Although these figures are not quantitatively significant, they are qualitatively important, as they show men becoming involved in the care and domestic work sector, again caused by their loss of jobs in other industrial sectors during the financial crisis. While still modest, the percentage for January 2014 was 5.16 % of all employees enrolled in the social security system in the sector (UGT, 2014).

Discourses on non-compliance with the applicable legislation

The discourse of the domestic workers¹⁴ interviewed consistently reflected a difficulty in effectively implementing the new regulatory framework established by the legislation. The first point raised by them was related to the financial crisis during which the changes occurred, as it caused material difficulties for its implementation, as well as providing a sym-

bolic justification for failing to improve labour rights. It can be said that a 'discourse of financial crisis' was produced, which was used to explain all of the domestic sector's social dynamics, regardless of its actual influence, thus blurring the effects of the law and its implementation.

The immobility in labour relations in the sector can be seen primarily in the behaviour aimed at keeping the job. Despite what statistics reflect, there was a widespread idea that finding employment in the sector was difficult and, consequently, employees were very interested in keeping the jobs they managed to find. Fear of unemployment led to blindly accepting the working conditions unilaterally offered by employers, as any salary or rights claims could result in dismissal. The financial crisis distorted the value of the new legislation and the rights it advocated, as it became an impediment to the maintenance of the employment relationship. The relevant legislation was therefore applied when employers themselves proposed it, and was seen more as a matter of generosity than of acquired rights. The domestic workers interviewed did not show any interest in demanding the implementation of the law, and in some cases, in finding out about it.

No, nobody respects it, neither the employer nor the employee... We endure everything, because employers know... they know that you need this job, so they propose what they want. For example, here is my contract, which I still haven't signed, and it includes, for example, work schedules that say 40 hours a week, but I work more than forty, I work twelve hours a day, so they include what they want (Malika, female, born in Morocco).

So I asked a favour, if she would give me a work contract and she did... But before I started working with her, she had already had problems with the Ministry. I think she had problems with other girls because she did not pay their social security contributions (Jenny, female, born in the Philippines).

¹⁴ The discourses analysed come from the research mentioned in the introduction and, therefore, exclusively include the immigrant population.

The 'discourse of financial crisis' not only served as an ideological justification for failing to implement the new legislation, but even implied the acceptance of restricted rights. For example, there was the idea that the salary was subject to the other expenses that the employer family had. It was therefore adapted to each individual assessment of money supply, that is, to the family's spending priorities. This approach reflected a subordinate position of the domestic sector compared to other social areas, as domestic work expenses were deemed to be less important by both employers and employees than other day-to-day expenses. Regardless of this social construction of domestic employment as a secondary resource, the actual monetary constraints that many families face should not be forgotten. This, coupled with the need to employ people to provide these services because of the lack of state support or other resources, leads to meagre salaries being paid in the field of care (mainly for care of the dependent population). Market salaries, however, were found to be higher than the minimum established by law (648.60 euros a month or 5.08 euros an hour). Another indirect way of reducing costs was to limit the number of hours worked (considered either formally or informally), which led to a deterioration in working conditions, as the same amount of work had to be done in a shorter period of time.

There is little work, most people almost want less... you spend more time than you are being paid for... they pay you for three hours but they would like you to, I don't know, spend more time and stay [sic] in three hours what, what you do in ten (Ildi, female, born in Romania).

I asked him and he said no because they had a mortgage and... other debts and so on... so they couldn't give me a contract (Jarendi, female, born in Chile).

The 'discourse of financial crisis' also contributed to reinforcing the informal economy and, again, to putting aside the imple-

mentation of the applicable legislation. The discourse of the respondents showed that informal arrangements existed before the financial crisis became widespread, but it had been used to openly justify them. Informality was considered 'normal' in the sector and the negotiation of a contract something that had to be deliberately raised. It was implicitly assumed that the domestic sector was part of the informal economy, and that the desire to have any other kind of employment relationship needed to be expressed. Sometimes a formal contract was not given, or even considered to be possible, as it was seen not seen as part of the employment relationship in the sector. In some cases, this was encouraged by the employers' refusal to provide a contract, or even its indefinite postponement, with the crisis being used as an excuse in the hope that the situation would improve in the future. At other times the economic argument was defended by the domestic workers interviewed. They explained that low wages in the sector and the high cost of living in Spain meant that they needed their full income immediately to cover their day-to-day expenses, and could not allocate money for social security contributions.

...What happened? If I make my employment status legal, my expenses increase by almost 10 or 15 %, plus the cost, the cost of living.... (Carmen, female, born in Ecuador).

... you hope to find work with a contract these days, but it is difficult because ... people don't..., I don't know... people need you to look after a person, looking after their mother, grandmother or whomever, or to have you clean their houses ... I don't know why... what they have to pay for social security is not much, but they seem to be scared... the first thing they tell you is that 'look, I need someone to come to the house, but I won't give a contract', they tell you straight away (Albina, woman born in El Salvador).

These arguments rely on the perception that informal work is socially accepted, and

on the fact that being penalised is unlikely (despite it being mentioned in the legislation). Sometimes the employment relationship is part of the 'grey economy'. In other words, only some of the hours effectively worked are disclosed. The purpose is to meet the basic requirements for enrolment in the social security system, but without revealing the full income (a feature which is not only characteristic of the domestic sector, as reflected in the respondents' discourse). This procures protection against inspection and access to some minimum labour rights, with reduced costs for both parties.

...what can I ..., what I can say? I'm going to report you? I cannot report them, because I would lose 500 euros (Jimena, female, born in Chile).

—So your formula has always been to use fake contracts, for want of something to call them.

—That's right, it has always been like this (Siham, female, born in Morocco).

The discourses also highlighted ease of access as a positive aspect of the current economic context, given the legislative laxity. As a sector with little legislative implementation and low demand for professional skills, it can be accessed faster than other sectors. This means that workers are able to generate some income (regardless of the amount) that otherwise would be unobtainable. This situation is more noticeable in the case of men who, having lost their jobs in traditionally male sectors, have moved towards female-dominated sectors, such as domestic employment, despite their lack of experience or training. Domestic employment functions as 'wildcard work', which can be accessed more easily because of its contractual flexibility, working hours and other conditions. In a widespread precarious context, access to specific work environments, however uncertain and temporary they may be, is considered to be an opportunity.

It is the economic situation, that is, given to the drop in construction jobs, many people have moved to other countries, but those who haven't been able to, have temporarily sought to stay in the domestic sector (Wilson, male, born in Bolivia).

The new legislation has failed to end the short-sighted, individual and subordination-based view of the domestic work sector. This has caused difficulties in terms of its implementation and in achieving fairer labour relationships. The financial crisis has also caused the struggle for labour rights to be relegated in favour of the possibility of finding a job in difficult times. The sector is still perceived as a special relationship area where personal negotiation prevails over collective and employment-based negotiation.

CONCLUSIONS

The implementation of the new legislation is difficult to assess. This is due to the short time that has elapsed since its adoption, and to the difficulties involved in supervising it in the household, which is a highly idiosyncratic work environment. Assessment would require detailed monitoring of the implementation of the applicable laws, and of the public policies aimed at promoting family and work balance and the reproductive sphere. The data indicates that an increasing number of workers have become enrolled in the social security system, and therefore theoretically they have gained greater legal protection and an improvement in the sector's conditions. The discourse of the domestic workers interviewed, however, casts many doubts on the actual compliance with the law and awareness of it, and reflects a certain level of dissociation between legislative construction and its implementation. This is the result of years in which the sector has been downgraded and devalued, despite the struggles for recognition by certain social sectors and the signi-

ficant improvements achieved. Even legislators themselves have not made their position clear regarding the domestic sector, since after the improvement of workers' conditions following many years of indifference, adjustments have been made that have again moved it away from other economic sectors, causing uncertainty and confusion about the legislation and the need for its implementation. In this way, employers and employees have continued to regard the sector as an area of personal relationships, fostered precisely by legal laxity and a condescending social perception. The financial crisis has also been used as a justification for undermining labour rights and for the widespread scope of the informal economy, thus hindering the implementation of legislative changes and their ideological acceptance. To overcome these views, a less precarious labour market would need to be constructed and outstanding labour issues would need to be resolved. In addition, the presence of public institutions in the recruitment and supervision of the sector should be increased. The dissemination of labour legislation and applicable rights should also be used to end the distrust of regulations in a sector that is essential for the smooth running of society.

BIBLIOGRAPHY

- ACSUR-Las Segovias (2014). *Construir colectivamente estrategias políticas que contribuyan a fortalecer el sector del empleo del hogar*. Madrid: Acsur-Las Segovias.
- Arango, Joaquín; Díaz Gorfinkiel, Magdalena y Moualhi, Djaouida (2013). *Promoting Integration for Migrant Domestic Workers in Spain* (online). http://www.ilo.org/migrant/publications/working-papers/WCMS_222285/lang--en/index.htm, access December 20, 2014.
- Cachón, Lorenzo (2002). "La formación de la España inmigrante: mercado y ciudadanía": *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97: 95-126.
- CES (2009). "El empleo de la rama de hogares en la crisis: cuestionando algunos tópicos". *Revista Cauces*, 10: 22-33.
- Daly, Mary (2001). *Care Work. The Quest for Security*. Ginebra: OIT.
- Davidoff, Leonor (1974). "Mastered for Life: Servant and Wife in Victorian and Edwardian England". *Journal of Social History*, 7(4): 406-428.
- Durán, M.ª Ángeles (2000). *La contribución del trabajo no remunerado a la economía española: alternativas metodológicas*. Madrid: Instituto de la Mujer - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- García Sainz, Cristina; Santos Pérez, Lourdes y Valencia Olivero, Nelcy (2011). *Inmigrantes en el servicio doméstico*. Madrid: Talasa Ediciones.
- López Gandía, Juan (2012). *El nuevo régimen laboral y de seguridad social de los trabajadores al servicio del hogar familiar*. Madrid: Bomarzo.
- López Gandía, Juan y Toscani Giménez, Daniel (2006). *Los trabajadores al servicio del hogar familiar. Aspectos laborales y de seguridad social. Propuestas de reforma*. Albacete: Bomarzo.
- Martínez Buján, Raquel (2014). "¡El trabajo doméstico cuenta! Características y transformaciones del servicio doméstico en España". *Migraciones*, 36: 275-305.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012). *Informe sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Miñarro Yanini, Margarita (2012a). "La nueva regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar: una mejora mejorable (I)". *Relaciones Laborales*, 5: 73-93.
- Miñarro Yanini, Margarita (2012b). "La nueva regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar: una mejora mejorable (II)". *Relaciones Laborales*, 4: 49-60.
- Orozco, Amaia (2010). *Organización social de los cuidados y migración*. Presentación en el seminario *Género, desarrollo e inmigración: aproximaciones al concepto de sostenibilidad*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Panizo Robles, José A. (2013). "La cobertura socio-laboral de las personas trabajadoras al servicio del hogar familiar". Informe sin publicar para el

Proyecto *Promoting Integration of Migrant Domestic Workers in Europe*. Madrid.

Sarasúa, Carmen (1994). *Criados, nodrizas y amos. El servicio doméstico en la formación del mercado de trabajo madrileño 1758-1868*. Madrid: Siglo XXI.

UGT (2014). *Desigualdad por nacionalidad en el mercado de trabajo*. Madrid: Departamento de Migraciones de UGT.

Vela Díaz, Raquel (2012). *El nuevo régimen de las personas empleadas de hogar. Aspectos laborales y de seguridad social*. Madrid: Laborum.

RECEPTION: January 7, 2015

REVIEW: April 17, 2015

APPROBANCE: November 11, 2015

