



postcare

Posting of third country nationals in care services
the current state of play and scenarios for the future

Summative Report

ES





postcare

Posting of third country nationals in care services
the current state of play and scenarios for the future

Summative Report

1	Introducción	7
	1.1. Los nacionales de terceros países	7
	1.2. La guerra como factor cambiante	10
2	Cuidados	10
	2.1. Conceptos básicos	10
	2.2. Servicios de asistencia domiciliaria	11
	2.3. Remuneración por tiempo	12
	2.4. Límites de precios para los servicios de asistencia domiciliaria	15
	2.5. Nacionales de terceros países en centros de atención institucional	17
	2.6. Modelos de asistencia domiciliaria	17
3	Los actores y sus intereses	23
	3.1. Persona mayor – una persona con necesidad de cuidados	23
	3.2. Cuidador (nacional de un tercer país)	24
	3.3. Familia	27
	3.4. Proveedores de servicios deshonestos	27
	3.5. Proveedores de servicios honestos	30
	3.6. Intermediarios	30
	3.7. Interlocutores sociales	31
	3.8. Responsables políticos	32
4	La ley	33

5	Estudios	37
----------	-----------------	-----------

5.1. Metodología	37
5.2. Objetivos del estudio	40
5.3. Acciones políticas recomendadas para el futuro	40
5.4. Hipótesis y preguntas de investigación	41
5.5. Situación actual – marco jurídico	42
5.6. Encuestas	42
5.7. Entrevistas individuales	42
5.8. Entrevista de grupo focal	43
5.9. Etapas del estudio	43

6	Escenarios futuros: una previsión	43
----------	--	-----------

6.1. Problemas	44
6.2. Recomendaciones	45
6.3. Conclusiones	47



1 Introducción

1.1. Los nacionales de terceros países

Los nacionales de terceros países son los ciudadanos de países distintos de los Estados miembros de la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo y Suiza. Una definición legal más precisa se encuentra en el Art 2(6) del Reglamento 2016/399:

«Nacional de un tercer país»: toda persona que no sea ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 20, apartado 1 del TFUE y que no esté cubierta por el punto 5 del presente artículo [los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que ejerza el derecho a la libre circulación a los que se aplique la Directiva 2004/38/CE (...) o los nacionales de terceros países y los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad, que, en virtud de acuerdos entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y esos terceros países, por otra, disfruten de derechos de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión].

En algunos ámbitos, el efecto secundario positivo del mercado común y, en particular, de la desaparición de las barreras internas entre los Estados miembros, ha permitido que todos los demás Estados miembros reconozcan los derechos de empleo y residencia concedidos a los nacionales de terceros países en un Estado miembro. En otros ámbitos, sus derechos siguen estando sujetos a las políticas de cada Estado miembro. En particular, el acceso de los nacionales de terceros países a los mercados laborales sigue siendo competencia autónoma de las legislaciones nacionales, pero la entrada y la residencia están armonizadas en la medida necesaria para ejercer el libre cruce de las fronteras interiores, al menos en el espacio Schengen.

En consecuencia, una misma persona titular de un pasaporte extranjero (no comunitario) puede cruzar la frontera interior entre dos Estados miembros tanto de forma legal como ilegal, dependiendo no tanto de su nacionalidad como del propósito de su viaje, la duración de la estancia, la situación laboral, el lugar de actividad habitual de su empleador, etc.

El acervo de Schengen ha establecido normas comunes sobre el cruce de las fronteras exteriores del espacio Schengen. Hay dos grupos de nacionales de terceros países enumerados en los anexos I y II del Reglamento 2018/1806/CE: los que necesitan visado para entrar y permanecer y los que están exentos de esta obligación para una estancia corta de 90 por período de 180 días¹. Además

de esto, algunos Estados miembros tienen acuerdos bilaterales con terceros países que permiten a sus nacionales entrar y permanecer solo en el Estado miembro respectivo.

El desplazamiento de un trabajador nacional de tercer país debería reducir el riesgo de esta inseguridad jurídica, ya que el trabajador desplazado se considera parte del mercado laboral del Estado miembro de envío, donde su estatus está claro. En teoría, esta podría ser la razón por la que la prestación de servicios de asistencia en el hogar por parte de los cuidadores de origen de tercer país se basa en el desplazamiento de trabajadores y no en el empleo directo. Como pone en evidencia nuestro estudio, no es el caso. La inseguridad jurídica del estatus de residencia y empleo de un nacional de tercer país desplazado es mayor en las situaciones del contexto transfronterizo derivadas de la libre circulación de servicios que en el caso de la libre circulación de trabajadores. El marco institucional y, sobre todo, jurídico de un Estado miembro determinado desempeña un papel crucial en la elección del modelo de empleo y residencia de los nacionales de terceros países en el sector del cuidado. Por ejemplo, en España prevalece el empleo directo de los nacionales de terceros países de Colombia, Ecuador, Honduras y otros países sudamericanos en el sector de los cuidados sobre el desplazamiento de trabajadores. Los cuidadores ucranianos contratados en Polonia suelen ser desplazados a Alemania y otros Estados miembros.

Este documento examina de cerca las condiciones de entrada, residencia y empleo legales de los nacionales de terceros países. Sin embargo, no agota la cuestión del cuidado de las personas mayores y de las personas con discapacidad en sus hogares. Los cambios demográficos de las dos últimas décadas han provocado un proceso de envejecimiento más rápido y profundo en Europa. Este proceso varía de un país a otro, pero la tendencia es muy evidente. Está impulsada por el aumento de la esperanza de vida, por un lado, y la disminución de la tasa de fertilidad, por otro. Como resultado, la proporción de personas mayores y jóvenes en la población está cambiando a favor de las primeras. La mejora de la salud y el bienestar no son suficientes para neutralizar el impacto del aumento de la esperanza de vida en el envejecimiento de la población. Por lo tanto, el número de personas que necesitan asistencia en la vida diaria está creciendo rápidamente. Al mismo tiempo, la población en edad de trabajar disminuye, los sistemas de formación profesional no están equipados para desarrollar las competencias deseadas y los sistemas de seguridad social no están adaptados para (co)financiar la asistencia individual a domicilio de las personas mayores y con discapacidades.

Estas condiciones demográficas y económicas crean una escasez de cuidadores formados y capacitados en la población en edad de trabajar. La asistencia

¹Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y Del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. L. 28.11.2018 303/39

institucional es menos preferida por los beneficiarios y, aunque es más asequible desde el punto de vista económico, no es fácil de conseguir debido a la misma falta de personal cualificado que en los servicios de asistencia domiciliaria. Por las mismas razones, desde 2004, cuando los 10 nuevos Estados miembros se adhirieron a la UE, los servicios de asistencia en los países más ricos y que envejecen más rápido han sido prestados por empresas que contratan y trasladan personal de las regiones menos ricas y más jóvenes de la UE. Después de casi dos décadas, el envejecimiento de la población también ha afectado a los nuevos Estados miembros de la UE. Sus ciudadanos mayores necesitan cuidados y el número de cuidadores es limitado. Esto ha tenido que conducir inevitablemente a un giro hacia los nacionales de terceros países como cuidadores.

Sin embargo, se emplean directamente en la UE-13 y se desplazan a los Estados miembros de la UE-15. La principal razón para contratar y desplazar a nacionales de terceros países es la falta de cuidadores en la UE, es decir, la falta de competencias. Las diferencias salariales entre los países con salarios bajos y altos, especialmente en el mercado negro, son también un factor importante. En la economía formal, las normas sobre el empleo de nacionales de terceros países y las condiciones de su desplazamiento temporal a otros Estados miembros impiden el dumping social mediante la reducción de los salarios, la evasión de impuestos o las contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, nuestro estudio muestra que el mercado negro representa el 80-90% del mercado. La solución más deseable a este problema es una mejor aplicación de la legislación vigente.

Por último, el trabajo de un cuidador es exigente y está mal pagado. La profesión está muy poco regulada, salvo cuando se trata de tratamientos médicos o paramédicos (enfermeros). La asistencia en las actividades cotidianas no es una profesión reconocida en la mayoría de los Estados miembros. No se requiere ninguna cualificación formal para este trabajo y sólo se aplican las condiciones generales de empleo. La formación profesional está dirigida al personal médico y orientada a la asistencia institucional. De hecho, las habilidades de asistencia domiciliaria pueden adquirirse principalmente a través de la experiencia. Los proveedores de servicios organizan la formación, pero sólo cubre un pequeño grupo de todos los cuidadores. Para los nacionales de terceros países, la situación es aún peor. Si reciben algún tipo de formación, se da prioridad a los conocimientos lingüísticos básicos y se descuidan las competencias profesionales de los cuidadores.

Este informe se basa no sólo en la investigación documental sobre el marco jurídico y la jurisprudencia de la UE, sino también en los informes nacionales de los ocho países representados en el proyecto: Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Serbia, Eslovenia y España. Por un lado, el panorama es incompleto, pero por otro, la elección de estos países no es puramente aleatoria. Son representativos del grupo de trabajadores desplazados procedentes de terceros países en los servicios de asistencia.

Hemos examinado los principales países de envío (Polonia, Eslovenia), los principales

países de acogida (Alemania, Países Bajos), emisores y receptores al mismo tiempo (España, Italia) y los principales países de tránsito (Grecia). Además, Serbia, como país candidato, muestra la perspectiva del país de origen de los cuidadores de terceros países. Las diferentes características reveladas por el análisis han contribuido a una mejor comprensión de las fuerzas motrices del creciente fenómeno del desplazamiento de nacionales de terceros países en los servicios de asistencia domiciliaria.

El estudio pretende describir y comprender los obstáculos institucionales y prácticos a la prestación de servicios de asistencia en la UE cuando el cuidador es un nacional de un tercer país. También pretende comprender las razones del creciente papel de los nacionales de terceros países en este sector.

1.2. La guerra como factor cambiante

El número de nacionales de terceros países que trabajan y residen legalmente en la UE, elEEE y Suiza no dejó de aumentar hasta el estallido de la agresión militar rusa contra Ucrania en febrero de 2022². Desde la decisión del Consejo de 4 de marzo de 2022, la afluencia de personas desplazadas procedentes de un tercer país se considera masiva. De hecho, según los datos del ACNUR, el número de personas (principalmente mujeres y niños ucranianos) que huyeron de la guerra hacia la UE superó los 6,16 millones de personas sólo en los primeros 5 meses de la guerra³ [ACNUR, 2022]. Casi 3,5 millones disfrutaban del estatus de protección temporal. Esto significa que la afluencia de nacionales de terceros países ya no es permanente, sino repentina y masiva.

Cuando se concibió el proyecto POSTCARE, y más tarde, cuando la encuesta estaba en una fase avanzada, la suposición de un aumento constante de los inmigrantes determinó las conclusiones de nuestra investigación y los escenarios futuros.

Sin embargo, en febrero de 2022, hubo que tener en cuenta un cambio repentino en la dinámica de la afluencia de nacionales de terceros países. Ha influido en las conclusiones, los escenarios futuros y las recomendaciones políticas

2.1. Conceptos básicos

Antes de entrar en el análisis detallado del marco jurídico del desplazamiento de nacionales de terceros países para prestar servicios de asistencia, es necesario

²Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, OJ L 71, 4.3.2022

³UNHCR, 2022.08.01 – <https://data.unhcr.org/en/situations>

aclarar dos conceptos básicos. ¿Qué son los servicios de **asistencia domiciliaria**? No sólo cómo se definen, sino cuáles son sus características y quiénes son los actores y las partes implicadas. ¿Son sus intereses complementarios o contradictorios entre sí? Este análisis descriptivo ayudará a responder no sólo a por qué estos servicios se prestan principalmente con un patrón transfronterizo y/o migratorio, sino a por qué está creciendo el número de nacionales de terceros países como cuidadores. ¿Y seguirá creciendo? El segundo término que requiere una cuidadosa aclaración antes de limitar nuestro estudio a los nacionales de terceros países es la noción de **desplazamiento de trabajadores** en régimen de libre prestación de servicios en la UE. Hay que considerarlo desde la perspectiva de la libertad de prestación de servicios, desde la perspectiva de las condiciones laborales y de seguridad social de los trabajadores desplazados. Y por último, ¿cómo difieren o cambian estos derechos cuando el cuidador es un nacional de un tercer país?

2.2. Servicios de asistencia domiciliaria

Es un buen ejercicio comenzar con los nombres que los actores y las partes interesadas utilizan para referirse a los servicios de asistencia domiciliaria. Hay bastantes términos que describen el mismo servicio y destacan sus diferentes características, a veces las expectativas del cliente o las promesas del proveedor del servicio. La asistencia en hogar y la asistencia domiciliaria (a domicilio) son probablemente los términos más precisos y ponen de relieve el hecho de que el cuidador vive en el mismo hogar que la persona que necesita atención.

Esto también diferencia este servicio de la asistencia institucional, ya sea la asistencia médica o el alojamiento para personas mayores y personas que necesitan cuidados constantes o asistencia en las actividades diarias. En cambio, el término asistencia a personas mayores indica con precisión quién es el beneficiario del servicio y cuál es su finalidad. El inconveniente es que limita el servicio a un grupo de edad concreto y excluye a las personas más jóvenes con discapacidades que requieren cuidados o asistencia. No obstante, los tres términos mencionados anteriormente son mucho más adecuados que el término ampliamente utilizado de asistencia las 24 horas, que expresa las expectativas de la persona que necesita atención o (más probablemente) de su familia. A menudo es una promesa de marketing engañosa por parte del proveedor de servicios. El uso de este término ignora abiertamente no sólo la normativa sobre el tiempo de trabajo, sino también el derecho al tiempo libre y al ocio de los cuidadores. Igualmente engañoso, pero por una razón diferente, es el término de ayuda a domicilio. Mezcla el cuidado de una persona con el cuidado de su hogar. El uso de este término permite cargar a los cuidadores con las tareas domésticas, las compras, la limpieza, las reparaciones, la jardinería y la cocina. En el caso español, la tendencia es la contraria: las empleadas de hogar se ven rápidamente obligadas a ampliar sus funciones para incluir el cuidado de un mayor dependiente.

Resumiendo, el problema de la terminología en el contexto europeo, vale la pena señalar dos puntos más.

1. La traducción de términos entre las lenguas oficiales de la UE cambia con demasiada frecuencia el contexto del debate o el ámbito de aplicación de las normas. En casos extremos, los cuidadores de personas mayores se transforman en au pairs o cuidadores de niños (¡sic!) en el proceso de traducción. Debido a la falta de regulación relacionada con este servicio y profesión, en los países de la UE con una elevada cultura de negociación colectiva, los cuidadores se incluyen inadvertidamente en el mismo ámbito que las enfermeras o las niñeras o el personal de limpieza. Esta falta de precisión da pie a un abuso deliberado de la ley.
2. En algunas legislaciones, por ejemplo, en Alemania, existe un servicio de asistencia institucional bien regulado (Pflegedienst), que pertenece al ámbito de las profesiones médicas, y un servicio de asistencia o apoyo a domicilio muy poco regulado (Betreuungskraft). Con demasiada frecuencia esta distinción se pierde sin contexto. Este es un gran problema en el caso de la prestación transfronteriza de servicios de asistencia domiciliaria, ya que enfermeras altamente cualificadas de terceros países ocupan puestos de trabajo como cuidadoras no cualificadas, simplemente porque sus cualificaciones no son reconocidas por las autoridades del Estado miembro de acogida.

La mejor definición de un servicio de asistencia domiciliaria sería una definición descriptiva que identificara la naturaleza de la actividad o interacción, el lugar donde se presta y, sobre todo, los actores esenciales que intervienen en el servicio: el cliente y el cuidador.

La asistencia domiciliaria (a domicilio) es el servicio de atención a personas mayores dependientes o con discapacidad en su domicilio, ayudándoles en las actividades de la vida diaria que no pueden realizar plenamente por sí mismos.

2.3. Remuneración por tiempo

Cabe preguntarse dónde se esconde un cuidador en esta definición. Pues, está en el nombre del servicio. El término asistencia domiciliaria sugiere que el cuidador trabaja y vive en el mismo hogar que la persona que necesita cuidados. Como se explicará más adelante, esta característica del servicio hace extremadamente difícil, si no imposible, calcular o registrar con precisión el tiempo de trabajo del cuidador y separarlo del tiempo de descanso y ocio.

Antes de la pandemia del covid-19, esto era difícil de explicar, pero con la generalización del trabajo a distancia y el trabajo desde casa, el número de

personas que viven y trabajan en un mismo lugar ha aumentado considerablemente. En todos estos casos, separar el trabajo y el ocio es casi imposible. Por supuesto, esto puede llevar a un abuso del derecho al descanso de los empleados. Por otro lado, el control del empresario sobre el proceso de trabajo es más débil. Estos problemas siempre han sido una característica de la asistencia domiciliar y siguen provocando conflictos. La causa institucional de este conflicto radica en la legislación laboral, que no está dispuesta a desvincular totalmente el salario del tiempo de trabajo. En la práctica, esto significa hacer retroceder los avances en la protección de los derechos de los trabajadores hasta los tiempos de Frederick W. Tylor, en los que cada actividad de un trabajador se medía por el tiempo con el fin de mejorar la eficiencia⁴. El problema de esto en la época de Tylor era que suponía una mejora en la producción a pequeña escala y, según Taylor, se suponía que iba a reducir el tiempo de trabajo. Hoy sabemos que su concepto se ha modificado para explotar a los trabajadores y, sin embargo, se sigue intentando aplicar el mismo concepto a los servicios de asistencia domiciliar.

La remuneración justa en la asistencia domiciliar es tanto más difícil de establecer cuanto más se intente hacerla depender del tiempo de trabajo. La carga de trabajo, la intensidad del trabajo y, por lo tanto, el tiempo que se le dedica varían. Depende principalmente del estado de salud y de las necesidades específicas de cada persona que requiera cuidados. Se puede determinar caso por caso y no de forma general. Por ello, una de las mejores prácticas en los servicios de asistencia es evaluar cuidadosamente las necesidades de atención de la persona antes de enviar a un cuidador con cualificaciones para satisfacer esas necesidades, a menudo con una formación adaptada a ellas.

Otro problema relacionado con el tiempo de trabajo es la jornada laboral dividida. Las actividades asistenciales se distribuyen de forma desigual a lo largo del día. La higiene matutina y nocturna, vestirse y desvestirse, ayudar con las comidas, caminar, hablar o leer: cada una de estas actividades requiere un tiempo, con descansos entre ellas. En algunos casos, también se puede recurrir a un cuidador para que ayude por la noche. Hay una gran diferencia en el cuidado de una persona mayor que camina y de alguien que no puede caminar de forma independiente. Las personas mayores con demencia y con problemas de visión requieren un enfoque diferente. Adaptar el servicio a estas necesidades es el secreto de un servicio de asistencia domiciliar de calidad. Así, el trabajo de un cuidador eficaz puede oscilar entre cuatro y diez horas diarias, pero nunca consecutivas.

Un buen ejemplo de este problema es la sentencia de 2021 del Tribunal Federal de Trabajo alemán (BAG) en el caso de un cuidador desplazado de Bulgaria a Alemania⁵. El número contractual de horas semanales era de 30, que el tribunal aceptó no sólo como resultado de la voluntad de las partes, sino también como

⁴Frederick W. Taylor: Los Principios de la Administración Científica, Harper & Brothers, Nueva York, 1911

⁵Juzgado Federal de lo Laboral BAG (Alemania) caso Urt. v 24.6.2021 – 5 AZR 505/20

suficiente (aunque mínima) para prestar el servicio. El cuidador demandante reclamó una remuneración adicional por el tiempo de guardia. El tribunal calificó la permanencia en un hogar compartido y la disponibilidad para trabajar como servicio de guardia (en alemán: Bereitschaftsdienst) y sostuvo que el cuidador tenía derecho a una remuneración conforme al salario mínimo legal por los períodos de guardia

La reclamación del demandante fue estimada en su totalidad ya que el empresario no alegó ni probó que el tiempo de guardia fuera menor o inexistente. El tribunal reconoció que trabajar 24 horas no es posible y que cada caso debe evaluarse por separado. También en la legislación alemana, un contrato de trabajo se trata de la misma manera que un contrato entre una entidad profesional o comercial y un consumidor. Así, en caso de duda o en caso de inacción por parte del empresario, se concede el derecho al demandante según la demanda presentada.

Esta sentencia indica que el propio concepto de basar la remuneración de un cuidador que presta asistencia domiciliaria en el tiempo de trabajo puede generar y generará potencialmente un conflicto. Además, no existe ninguna cláusula contractual que pueda impedir que se produzca un conflicto de este tipo en el futuro. Por lo tanto, una recomendación política sería desarrollar tal vez un método más sofisticado de remuneración justa basado en las cualificaciones requeridas y las funciones necesarias en los casos individuales de los ancianos que necesitan cuidados, en lugar de en el tiempo dedicado a ellos y el tiempo de espera para que surja una necesidad de cuidados específica. Tal vez la remuneración del trabajo de asistencia a domicilio debería tratarse de forma similar a la de los trabajadores marítimos. Esta comparación puede parecer remota. Sin embargo, tanto los trabajadores marítimos como los cuidadores trabajan fuera de casa durante largos periodos de tiempo, viviendo y trabajando en el mismo lugar durante muchas semanas. Ambas profesiones se basan en tareas que se realizan con mayor o menor regularidad (a diario) y ambas implican estar a la espera en caso de tormenta/necesidad inesperada. La mayor diferencia no es el océano, que impide a los trabajadores marítimos ir a la ciudad entre turnos. En este sentido, no tienen total libertad para utilizar su tiempo libre como les parezca. La posible necesidad inesperada de la persona mayor desempeña un papel similar al del océano en el tiempo de ocio, a no ser que se garantice una sustitución por parte de la familia de la persona mayor o por la asistencia institucional/médica. Lo que realmente distingue a las dos profesiones es que el trabajo en el mar está subordinado y controlado por los superiores y el capitán, mientras que el trabajo de un cuidador es más independiente, autoorganizado y más parecido al trabajo a distancia.

Una remuneración justa debe tener en cuenta, sin duda, la posibilidad de ser llamado durante el tiempo libre, que es una característica de este trabajo. Pero en lugar de basarse en el número de horas por día o por semana, como ocurre actualmente, debería basarse en el número de días/semanas «en el mar», o en este caso, en los días de asistencia domiciliaria. El número de horas por día o

por semana seguirá causando conflictos.

Un servicio de asistencia domiciliaria calculado con precisión y basado en el número de horas –tanto de espera como de trabajo real– requeriría 4 turnos de cuidadores a tiempo completo (incluyendo fines de semana, bajas por enfermedad, vacaciones y otras ausencias). Esto haría que dicho servicio fuera económicamente inasequible y exageraría el trabajo no declarado. Un suplemento a tanto alzado del salario base por los inconvenientes de las horas de trabajo interrumpidas sería menos controvertido y podría contribuir a un sentimiento de equidad en la remuneración. Por lo tanto, es posible una solución a medias de la cuestión de la remuneración justa, pero sólo con un apoyo financiero significativo del sistema estatal/público/seguridad social.

Como han puesto de manifiesto las entrevistas con expertos y los debates con las partes interesadas, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores, el motor del empleo no declarado no es sólo el coste indirecto de la mano de obra (impuesto sobre la renta y cotizaciones a la seguridad social), sino las normativas sobre el tiempo de trabajo que se ajustan a la fábrica del siglo XX, donde se produce una forma de producción ajustada, que cuando se aplican a la asistencia domiciliaria hacen que este servicio sea inalcanzable. En otras palabras, los países de altos salarios que envejecen rápidamente son incapaces de aplicar los elevados estándares y costes de empleo que han desarrollado para sus propios trabajadores. Esta es una de las razones por las que los servicios de asistencia se prestan principalmente en la economía informal y a través de las fronteras. En el próximo capítulo estudiaremos las razones, basadas en las necesidades de los clientes, por las que el servicio no puede ser prestado por cuatro cuidadores a tiempo completo las 24 horas del día.

2.4. Límites de precios para los servicios de asistencia domiciliaria

Los servicios de asistencia a domicilio tienen una característica muy singular que no se da en otros servicios transfronterizos: el destinatario del servicio es el consumidor. En otros servicios transfronterizos habituales, el cliente es otra empresa. En las obras de construcción, el proveedor de servicios es un subcontratista de un proveedor de servicios local o un inversor, normalmente una empresa o entidad pública.

En el sector del transporte y la logística, el cliente del servicio es una empresa, y lo mismo ocurre en los servicios de fabricación. Se trata de servicios de asistencia que se prestan al destinatario final, el cliente, que es la persona que requiere asistencia. Así, si hay cambios en la legislación que encarecen el servicio, lo que ocurrió tras la introducción de la Directiva de Ejecución 2014/67/UE que hace cumplir la Directiva de Desplazamiento de Trabajadores. Esta directiva introdujo nuevas obligaciones para los empresarios que desplazan trabajadores a otro Estado miembro, lo que generó costes adicionales. Los costes de la traducción de la documentación de los trabajadores, la designación de un representante para que

haga de enlace con las autoridades locales o los costes de la simple notificación del desplazamiento de los trabajadores corren a cargo de los empresarios, pero afectan al precio final del servicio y, por tanto, se repercuten en los beneficiarios de este en los Estados miembros de acogida. Como se ha explicado, en otro tipo de servicios el mayor coste del servicio lo cubre la empresa, que tiene más flexibilidad que el presupuesto familiar. En el caso de los servicios de asistencia prestados en el domicilio, el presupuesto personal o familiar de la persona que requiere la asistencia es un límite infranqueable para el aumento de los costes.

Esta es también la razón por la que muchas personas mayores no pueden permitirse los cuidados institucionales que se ofrecen en las residencias. Es cierto que los costes fijos se reparten entre muchas personas mayores que viven en una residencia institucional. Por lo tanto, el servicio debería ser menos costoso. Emplear a cuatro cuidadores a tiempo completo para atender a cinco residentes hace que la asistencia de 24 horas sea económicamente asequible, y el trabajo por turnos nunca supera las ocho horas diarias (o nocturnas). El cuidador abandona el lugar de trabajo y nunca se le llama durante la noche. Esto plantea la cuestión de por qué el coste de la asistencia individual a domicilio, potencialmente más cara, es en realidad comparable o más barata que la asistencia institucional. Pues bien, la respuesta a esta pregunta es compleja y no sólo radica en la simple economía de los cuidados de larga duración. Sin embargo, empecemos por la economía.

Las empresas de asistencia a domicilio no sólo compiten con las residencias institucionales y no sólo con los cuidadores contratados directamente por la persona mayor o por la familia sin cotizaciones de seguridad social ni impuestos, es decir, los cuidadores no registrados. Un actor importante en el mercado es el cuidado informal.

Los cuidados informales son los prestados por familiares, vecinos o miembros de la comunidad. Por supuesto, es legal, no está regulada y es gratuita, lo que no significa que sea libre de costes. El coste de oportunidad recae sobre el familiar que tiene que reducir su propia actividad lucrativa para dedicar tiempo a la persona mayor. Si consideramos los cuidados informales desde el punto de vista de la prestación de cuidados comerciales en cualquiera de sus formas, los servicios comerciales y la mera presencia en el mercado de cuidadores remunerados que prestan sus servicios a domicilio descargan el potencial económico de los familiares de las personas mayores, que pueden realizar actividades profesionales con un valor añadido mucho mayor que el trabajo de un cuidador a domicilio. Este beneficio de los servicios de asistencia domiciliaria suele olvidarse en el debate. Tanto los cuidados institucionales como los domiciliarios, incluyendo todas las formas de empleo no declarado, desbloquean el potencial económico de las mujeres (principalmente) que, de otro modo, tendrían que abandonar sus empleos para convertirse en cuidadoras informales. Por lo tanto, es falso decir que los cuidados informales son servicios de asistencia no remunerados para la familia. El precio es la pérdida de oportunidades de empleo para los cuidadores informales y la pérdida de ingresos de sus propias actividades profesionales.

2.5. Nacionales de terceros países en centros de asistencia institucional

Según los resultados de nuestro estudio, la creciente escasez de cualificaciones en el mercado laboral de la UE exige una participación cada vez mayor de nacionales de terceros países en el sector de los cuidados de larga duración. Sin embargo, debido a la dificultad de los procedimientos de reconocimiento de las cualificaciones profesionales formales para los nacionales de terceros países, encuentran trabajo principalmente en la asistencia residencial y, en menor medida, en la asistencia institucional. En este último caso, son contratados directamente y nunca son desplazados desde otro Estado miembro de la UE. Por lo tanto, su empleo en la asistencia institucional adopta únicamente la forma de migración laboral.

Son contratados en el extranjero (fuera de la UE) y contratados por la residencia de ancianos sobre la base de un permiso de trabajo y un visado, normalmente tras una prueba de mercado laboral o una prueba de prioridad para demostrar que no hay candidatos adecuados que sean ciudadanos de la UE para ocupar el puesto. En la mayoría de los Estados miembros, esta prueba es un requisito previo para expedir un permiso de trabajo a los nacionales de terceros países.

La situación es diferente para los cuidadores de terceros países que prestan asistencia a domicilio, que rara vez son contratados directamente. La única excepción es España, donde prevalece el empleo directo de cuidadores domésticos nacionales de terceros países. En el caso de Alemania y los Países Bajos, es esporádica. La mayoría de los cuidadores a domicilio extracomunitarios están contratados en Polonia y Eslovenia y desplazados a otros Estados miembros de la UE.

2.6. Modelos de asistencia domiciliaria

Hay muchas formas de proporcionar asistencia asequible a las personas mayores y a las personas con discapacidad. Nuestro estudio muestra que la mayoría de ellos suponen una infracción de la ley y suponen una amenaza para los derechos de los trabajadores. Todos los informes nacionales señalan que el trabajo no registrado es el problema más grave relacionado con la asistencia domiciliaria. Al mismo tiempo, los informes nacionales enumeran y analizan las formas jurídicas y las buenas prácticas de empleo para la prestación de asistencia a domicilio.

Los modelos legales para la prestación de asistencia a domicilio incluyen:

1. desplazamiento de trabajadores,
2. empleo directo,
3. el trabajo por cuenta propia.

En el marco del desplazamiento de trabajadores, existe una importante distinción entre la prestación de servicios de **asistencia domiciliaria** y la **contratación**

de cuidadores. El objeto de estos dos tipos de servicios es muy diferente y tiene un impacto importante en la calidad de la asistencia y en el reparto de responsabilidades y riesgos entre las partes. Rara vez se distingue en el debate público y, lo que es más sorprendente, no es debidamente reconocido por los investigadores^{6,7}. Justo después de 2004, un año marcado por la ampliación del mercado único a 10 nuevos Estados miembros, la contratación de personal por parte de empresas de trabajo temporal era el único modelo de negocio para la prestación transfronteriza de servicios de asistencia a domicilio. Una de las razones fue el periodo de transición de 7 años, durante el cual la libre circulación de trabajadores fue bloqueada por todos los países de la UE excepto los 3 antiguos miembros comunitarios. Estas excepciones fueron Irlanda, Suecia y el Reino Unido. Si alguno de los antiguos 15 países necesitaba trabajadores procedentes de uno de los Estados miembros de la UE de Europa Central u Oriental, se exigía un visado y permisos de trabajo, igual que antes de la adhesión. Sin embargo, si son contratados por una empresa de uno de los nuevos Estados miembros y desplazados en régimen de libre prestación de servicios, no se necesita ni visado ni permiso de trabajo. No es de extrañar, pues, que las empresas de trabajo temporal hayan crecido rápidamente. Los servicios asistenciales ya eran necesarios entonces, aunque a menor escala que hoy. Conseguir un trabajo a través de una empresa de trabajo temporal fue más fácil que solicitar un permiso de trabajo. Con el paso del tiempo, algunas empresas de trabajo temporal han ido evolucionando hasta convertirse en empresas de servicios asistenciales. Estas empresas especializadas prestan servicios de asistencia a las personas mayores. La asignación de un cuidador es una parte esencial de este servicio, pero también implica la contratación, la formación, la adecuación de las necesidades específicas de la persona mayor a las competencias específicas del cuidador y, sobre todo, la garantía de la continuidad de los cuidados a pesar del cambio de cuidadores. En el caso de una empresa de trabajo temporal, la naturaleza del servicio es contratar a un empleado y gestionar su nómina.

La responsabilidad de los servicios de asistencia recae en el cliente, que se convierte en el empresario usuario. Cabe señalar que la contratación de trabajadores temporales en el sector de la asistencia es poco frecuente, y la mayoría de los servicios de la economía formal son prestados por empresas de asistencia especializadas.

Otra clasificación dentro del modelo de desplazamiento de trabajadores puede basarse en las normas de **seguridad social** y distinguir entre un modelo basado

⁶J. Steiner, V. Prieler, M. Leiblfinger, A. Benazha en el artículo: «Truly Legal!? Legal framing and legality narratives in live-in care in Austria, Germany and Switzerland»

⁷S. Leiber, V. Rossow, Beschäftigung von Migrantinnen in der sogenannten «24-Stunden-Betreuung in Privathaushalten. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten», 2022, Berlin

en el seguro en el Estado miembro de envío o en el Estado miembro de recepción. Es importante tener en cuenta que la legislación sobre seguridad social no es una cuestión de libre elección (como ocurre con la aplicación del derecho laboral). Los criterios objetivos establecidos en el Título II del Reglamento 883/2004/UE sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social garantizan la aplicación de una legislación única y determinan la legislación aplicable. Hay tres principios que determinan la legislación aplicable:

Artículo 11: *Lex loci laboris* (principio de la ley del lugar de trabajo) para los trabajadores migrantes,
Artículo 12: el mantenimiento de la aplicabilidad de la legislación del Estado miembro de envío para los trabajadores desplazados, y
Artículo 13: el lugar de residencia o de establecimiento del empresario en el caso de los trabajadores con gran movilidad que realizan su trabajo en dos o más Estados miembros.

Dado que los criterios que determinan la legislación aplicable están bien establecidos y son conocidos por los empresarios y los trabajadores, los modelos empresariales y los contratos pueden adaptarse, y la mayoría de las veces se adaptan, para evitar cambios inesperados o incontrolados en la legislación aplicable.

De este modo, los proveedores de servicios, los clientes y los cuidadores pueden tener una influencia limitada en la legislación aplicable. En casos extremos, esto lleva a una aplicación selectiva de la legislación aplicable y a la selección de las cotizaciones pagadas. Una empresa de un Estado miembro con cotizaciones sociales elevadas crea una empresa buzón en un Estado miembro con cotizaciones bajas, se aprovecha de la libertad de establecimiento, contrata allí a los cuidadores y los envía al Estado miembro con cotizaciones elevadas. El único objetivo es contratar a los trabajadores a través de esta sucursal y luego destinarlos a otro Estado miembro. La empresa de buzónes no tiene intención de prestar servicios en el país donde está establecida. El problema de las empresas de buzónes es que, a pesar de obtener una ventaja competitiva injusta, no son del todo ilegales. Se basan en una de las libertades económicas fundamentales: la libertad de establecimiento. Igualmente, importante: es muy difícil probar la intención y aún más difícil probar la falta de intención. En la iniciativa legislativa en curso de la Comisión para modificar el Reglamento 883/2004/UE y el Reglamento de aplicación 987/2009/UE, se ha hecho un polémico intento de limitar la aplicabilidad del artículo 13 por parte de las empresas de buzónes. Lamentablemente, la enmienda propuesta también impediría a las auténticas empresas utilizar las disposiciones del artículo 13⁸

El otro tipo de desplazamiento de cuidadores se basa en los viajes de negocios y no en el desplazamiento de empleados. Dependiendo del modelo elegido, hay

discrepancias en los derechos de los cuidadores. En un **viaje de negocios**, el lugar de trabajo contractual no cambia y el trabajador tiene derecho a comida y alojamiento. Cuando se desplaza a un cuidador, se produce un cambio temporal contractual del lugar de trabajo, lo que significa que el cuidador no tiene derecho al reembolso del viaje de negocios. Estos dos modelos pueden afectar a la retribución neta, ya que la indemnización es un gasto (no una ganancia) y como tal se deduce de la base imponible y de las cotizaciones a la seguridad social.

El empleo directo es, con mucho, el modelo más popular de contratación de cuidadores a domicilio y la mayor parte del trabajo no declarado se oculta en este modelo. La protección de la intimidad de los hogares dificulta mucho el seguimiento y control de las condiciones de trabajo, las obligaciones fiscales y las cotizaciones a la seguridad social. Los contratos se celebran verbalmente y se dice que el cuidador es un trabajador ilegal para dar la impresión de que está infringiendo la ley. Desde la perspectiva del cliente que es el beneficiario del servicio, el riesgo de ser acusado de empleo no registrado es muy bajo. Hay varias razones por las que una pequeña parte de la demanda sigue siendo atendida por proveedores de servicios especializados: el acceso a la información sobre los mayores que necesitan cuidados y sobre los posibles cuidadores. De la primera se encargan normalmente los intermediarios del Estado miembro receptor, y de la segunda los proveedores de servicios del Estado miembro emisor. Otra razón para emplear a cuidadores registrados o recurrir a proveedores de servicios especializados es la seguridad y la responsabilidad por posibles daños o errores. Por la propia naturaleza del mercado gris, los contratos están poco respaldados por la justicia. Por lo tanto, todos los posibles conflictos y malentendidos deben ser resueltos por las partes en lugar de por los procesos judiciales.

El trabajo por cuenta propia es un modelo legal pero controvertido de prestación de servicios de asistencia a domicilio. Un cuidador autónomo tiene que anunciar sus servicios, ocuparse del marketing, la prospección de clientes y asumir el riesgo empresarial de perder a su único cliente cuando éste fallezca. Algunas de estas tareas de gestión y gran parte del riesgo del negocio las cubren voluntariamente los intermediarios –empresas cuyo negocio es hacerse cargo de los cuidadores autónomos–, desde el registro del negocio, la elección del modelo fiscal óptimo, la ayuda en la búsqueda de clientes, la firma de contratos por defecto para la asistencia domiciliaria, hasta la recepción de un nuevo encargo cuando el anciano es trasladado a un centro de asistencia institucional, hospitalizado o cuando fallece. El modelo de autoempleo es tanto más controvertido cuanto más depende el cuidador de los intermediarios.

No existe una distinción clara entre el trabajo por cuenta propia y el trabajo por

⁸Para un análisis más detallado de la enmienda propuesta véase Benio M., Kiejbaso M., Schwarz S.: Social Security Coordination: How to Stop Abuse of Law by Letterbox Companies? IEML Documentos de trabajo, 26.05.2021 Kraków

cuenta ajena, y en cada caso hay que examinar las características del contrato.

Los tres modelos están presentes en Alemania e Italia. En los Países Bajos, la asistencia a las personas mayores es predominantemente institucional. La asistencia a domicilio cubre una parte pequeña e inexplorada de la demanda de asistencia a los mayores. España es el único país en el que se emplea a nacionales de terceros países en forma de contratos directos con personas mayores o sus familiares. La razón es la proximidad lingüística y cultural de los inmigrantes de los países de América Central y del Sur.

En el caso de los modelos ilegales, las variantes son infinitas: desde el empleo no declarado hasta el autoempleo ficticio transfronterizo o el autoempleo ficticio nacional. Las más difíciles de clasificar son las situaciones en las que sólo faltan uno o dos elementos en los modelos totalmente legales. Por ejemplo, como se explicará en el próximo capítulo, el desplazamiento de un nacional de un tercer país requiere que su lugar de trabajo habitual esté en el Estado miembro de envío. Esto es difícil de evaluar en el caso del primer desplazamiento transfronterizo de una persona que acaba de llegar al Estado miembro de origen. Esto se ha vuelto aún más controvertido tras el estallido de la guerra rusa en Ucrania. Los ucranianos que gozan de protección temporal en un Estado miembro tienen derecho a residir y trabajar legalmente en ese país por defecto sin necesidad de un permiso de trabajo. No existe un periodo mínimo de trabajo en su (ahora nuevo) lugar de trabajo habitual antes de ser destinado a otro Estado miembro. Incluso existen dudas sobre si estar sujeto a la legislación de seguridad social 30 días antes del desplazamiento es necesario para permanecer bajo la legislación del Estado miembro de origen durante el desplazamiento. Porque este requisito se introdujo como medida contra los cambios frecuentes en la legislación aplicable y contra el abuso de las normas de coordinación mediante la contabilización retroactiva. Se puede decir que Ucrania ya no es su lugar de trabajo habitual, ya que no pueden volver allí ni libremente ni con seguridad.

Pero ¿es el Estado miembro que concede la protección temporal su lugar de trabajo habitual si son destinados a otro Estado miembro inmediatamente después de ser contratados? La respuesta a esta pregunta es afirmativa. En ausencia indudable de indicadores duros, debe primar la voluntad del trabajador. La expresión objetiva de esta voluntad de hacer de un determinado Estado miembro su lugar de trabajo habitual era en sí misma la solicitud de protección temporal a ese Estado miembro.

Todos nuestros informes por países subrayan el papel predominante del **trabajo no declarado** de los cuidadores, no sólo de los nacionales de terceros países, sino también de los de la UE. De hecho, el empleo directo no declarado de un cuidador de un país con salarios bajos, combinado con la provisión de alojamiento y manutención, es con mucho la forma más común de adquirir servicios de cuidados. El trabajo no declarado de los cuidadores también se identificó como el problema más grave sin resolver que afecta negativamente a la seguridad

y la calidad de los servicios asistenciales. No sólo distorsiona el mercado, sino que con demasiada frecuencia conduce a la explotación o al abuso de los derechos de los cuidadores como trabajadores, trasladando la culpa y el riesgo de empleo ilegal del empleador al cuidador. La investigación sobre el trabajo no declarado en este sector es muy limitada. Por su propia naturaleza, el trabajo no declarado escapa a la información estadística, por lo que sólo puede estimarse a partir de indicadores secundarios. En el caso de los servicios de asistencia, un buen indicador es el número de beneficiarios de asistencia en un Estado miembro en comparación con el número de cuidadores registrados. El número de cuidadores registrados también puede estimarse únicamente a partir del número de certificados A1 expedidos con la letra Q en la clase de actividad de la NACE: asistencia social y trabajo social.

Un análisis de 2021 basado en una tabulación cruzada del número de certificados A1 expedidos por la institución competente de la seguridad social en Polonia (ZUS) para un servicio de asistencia y el número de beneficiarios de prestaciones de asistencia en Alemania mostró que los cuidadores con un certificado A1 válido cubren sólo el 10% de la demanda de servicios de asistencia en el hogar⁹. Esto significa que el 90% es cuidado informal y trabajo no declarado. Lamentablemente, no es posible estimar el tamaño del mercado de los cuidados informales. Sin embargo, a partir de esta investigación, se puede afirmar que los servicios de asistencia a domicilio en Alemania están dominados por el empleo directo y no declarado de los cuidadores. Como muestran los informes de Alemania y Polonia, el motor del trabajo no declarado es la protección legal de los hogares, que impide a los inspectores de trabajo y a los funcionarios de aduanas entrar en los locales donde se prestan los cuidados sin el consentimiento del propietario. Los proveedores de servicios informan de que las inspecciones se basan siempre en documentos y nunca en las condiciones reales de trabajo y de vida de los cuidadores.

Los informes de los Países Bajos, Italia, España y Eslovenia también señalan el trabajo no registrado como el problema más grave en la prestación de servicios de asistencia.

Desplazamiento de trabajadores. Un análisis minucioso de estos modelos populares lleva a la conclusión de que, a pesar de los costes adicionales asociados al desplazamiento de los trabajadores, la prestación transfronteriza de servicios de asistencia a domicilio es la más segura para los actores más vulnerables, es decir, la persona mayor y el cuidador. En la siguiente sección, examinamos más de cerca a los actores que prestan servicios transfronterizos de asistencia a

⁹Benio M. Transgraniczna opieka domowa nad seniorami. Podaż w Polsce, popyt w Niemczech

Wielkość szarej strefy – Cross-border live-in senior care. Supply in Poland, demand in Germany – Analysis of the Grey Zone. IEML Documentos de trabajo, 2021

domicilio por parte de nacionales de terceros países. Pedimos a los expertos nacionales que describieran a los actores, analizaran sus intereses (a veces) contrapuestos y cómo mitigar estos conflictos. Esta es la imagen que surge.

3 Los actores y sus intereses

3.1. Persona mayor – una persona con necesidad de cuidados

Una persona mayor o discapacitada que es dependiente por edad avanzada o por problemas de salud. Una persona que es incapaz de realizar las actividades de la vida diaria sin la ayuda de otros. En Alemania, un criterio formal conveniente para definir el ámbito personal de este concepto es clasificar a una persona en uno de los cinco grados de asistencia (pflegegrade). Adoptar el marco formal de la jurisprudencia del sistema alemán de cuidados para definir quién es un paciente tiene la ventaja adicional de ser coherente con la clara distinción entre cuidados de enfermería (Pflege) y cuidados de acompañamiento (Betreuung). Las primeras incluyen actividades de carácter médico, como la dispensación de medicamentos, las inyecciones, el cambio de apósitos o la realización de ejercicios de rehabilitación. Por supuesto, no todas las personas que tienen derecho a la prestación de asistencia requieren cuidados de acompañamiento. Se puede suponer, de forma conservadora, que los beneficiarios de los grados de enfermería 3,4,5 requieren cuidados de acompañamiento permanentes y no sólo cuidados de enfermería.

La demanda de servicios de asistencia domiciliaria se debe a que el personal de enfermería sólo realiza visitas a domicilio con la frecuencia y duración necesarias por motivos de enfermería (médicos). Por ello, la asistencia domiciliaria y los cuidados de enfermería son tipos de servicios diferentes que deben complementarse. Mientras que los servicios de enfermería proporcionan un alivio del dolor, la asistencia domiciliaria mantiene la calidad de la vida diaria.

A la persona mayor le interesa recibir un apoyo de calidad en las actividades de la vida diaria, como caminar, comer, lavarse, ir al baño, preparar las comidas, hacer la compra, leer o socializar. Todo esto debe proporcionarse a un coste asequible. Las personas mayores esperan la presencia continua de un mismo cuidador las 24 horas del día, que hable su idioma.

No les importaría que el cuidador tuviera otras habilidades domésticas y aceptarían de buen grado pequeños favores en actividades como la limpieza de la casa, la limpieza de las ventanas, la jardinería, las reparaciones del hogar, la conducción, el cuidado de los nietos (como au pair), etc. Están encantados de proporcionar una habitación y acceso al baño, la cocina, la televisión e Internet. Estas prestaciones en especie suelen ser gratuitas y complementarias al salario. En el Estado miembro de origen, estas prestaciones en especie pueden considerarse como ingresos

imponibles. La legislación europea deja la calificación de dichas prestaciones a la legislación nacional y ésta puede variar de un Estado miembro a otro.

Independientemente del modelo y de la fuente de financiación del servicio de asistencia domiciliaria, hay que destacar que la persona que necesita cuidados, a la que aquí se denomina persona mayor a falta de un término mejor, es el actor más vulnerable en el escenario de los servicios de asistencia domiciliaria. Su dignidad y comodidad de vida, a pesar de la edad y/o el deterioro de la salud de la persona mayor, dependen de todos los demás actores. La persona mayor depende más directamente del cuidador, de sus habilidades, de su paciencia, de su actitud personal.

3.2. Cuidador (nacional de un tercer país)

La situación del cuidador nacional de un tercer país difiere de un país a otro por dos razones. En el caso de Alemania, los Países Bajos y Polonia, la profesión de cuidador que ayuda en las actividades cotidianas (actividades no médicas) no está regulada, pero está muy valorada. En el caso de Eslovenia, Italia y, sobre todo, España, no se distingue entre asistencia médica (enfermería) y no médica (asistencia). Además, en Italia y España, los convenios colectivos desempeñan un papel mucho más importante en la configuración de las condiciones de trabajo (y especialmente de los salarios) para todas las profesiones. Por tanto, el ámbito de aplicación personal de los convenios colectivos se amplía a profesiones similares no reguladas

En consecuencia, el trabajo de un cuidador puede clasificarse como el más parecido al de un enfermero y estar cubierto por un convenio colectivo para este grupo profesional. Esto significa, entre otras cosas, el reconocimiento de las cualificaciones de los enfermeros, la condición que se señala como la más difícil de cumplir para los nacionales de terceros países en los informes de España, Italia, Serbia y Eslovenia. En el caso de Italia, esto da lugar a un pequeño número de nacionales de terceros países empleados en los servicios de asistencia, pero en el caso de España, los nacionales de terceros países están empleados formalmente como personal doméstico y están cubiertos formalmente por el convenio colectivo de personal doméstico. A continuación, sus funciones se amplían gradualmente al cuidado de los miembros mayores de la familia, y a veces al cuidado de los niños.

Este es un hallazgo inesperado e interesante del análisis comparativo: en Alemania, los nacionales de terceros países empleados como cuidadores se ven progresivamente cargados con el trabajo doméstico, mientras que en España las tareas domésticas se extienden progresivamente al cuidado de los mayores.

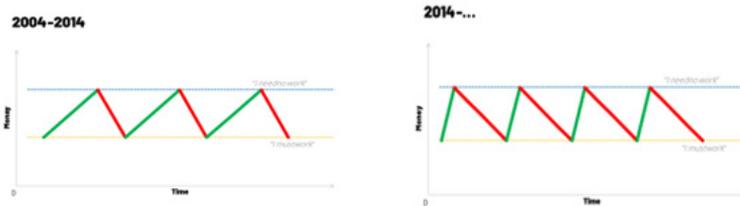
Nuestra investigación muestra diferencias significativas en el perfil medio entre los cuidadores de los países de la UE y los nacionales de terceros países. Los cuidadores son principalmente mujeres y ahí acaban las similitudes. Los cuidadores nacionales de la UE tienen en su mayoría más de 50 años, mientras

que los nacionales de terceros países se encuentran en diferentes grupos de edad, que van de los 20 a los 60 años. En cuanto a la motivación para aceptar un trabajo como cuidador viviendo en otro país, los cuidadores actuales de terceros países se parecen a los cuidadores de los Estados miembros de la UE centrales y orientales de hace quince años. Eran personas que se veían obligadas por la situación económica a buscar cualquier trabajo en el extranjero. Los hombres se dedican al trabajo manual y las mujeres buscan empleo como empleadas domésticas (amas de casa) y cuidadoras no cualificadas. Tales son los motivos de los nacionales de terceros países hoy en día. Empleados domésticos de Ecuador, Colombia, Honduras vienen a España y se convierten en cuidadores. Los trabajadores no cualificados de Macedonia del Norte, Albania y los países del norte de África llegan a Italia y Grecia movidos por la necesidad económica y aceptan cualquier trabajo disponible. Las enfermeras serbias van a Eslovenia y encuentran trabajo allí y luego son destinadas a otros Estados miembros como cuidadoras. Un patrón similar ocurre con las mujeres ucranianas empleadas en Polonia y destinadas a Alemania.

Todas estas direcciones de la migración laboral están impulsadas por las disparidades de ingresos, la mala situación económica, incluido el elevado desempleo en el país, y la escasez de cualificaciones en la UE. El motor más reciente es la huida de la guerra en Ucrania.

En el caso de los nacionales de los Estados miembros de la UE centrales y orientales, el trabajo de cuidados domésticos es el que más frecuentemente aceptan quienes buscan un trabajo ocasional o ingresos adicionales. Lo aceptan de buen grado los trabajadores del sector público (profesores, trabajadores sociales, enfermeros) que tienen un trabajo en su país, pero su modesto salario no les alcanza para cubrir sus necesidades. Por eso, de vez en cuando se toman un permiso no remunerado y viajan a Alemania durante unas semanas para reforzar el presupuesto familiar con el sueldo de cuidador que han ahorrado. El segundo grupo está formado por los prejubilados que siguen siendo económicamente activos. Un tercer grupo, cada vez más numeroso, es el de quienes trabajan exclusivamente como cuidadores a domicilio y sólo en el extranjero, pero con largas pausas para permanecer en su país de origen. Los ingresos que obtienen en el extranjero les permiten vivir cómodamente y dedicarse exclusivamente a la familia, los viajes o las aficiones. Sus descansos entre las asignaciones de asistencia son cada vez más largos, mientras que sus tareas son más cortas.

Gráfico 1. Períodos entre asignaciones de cuidados en el hogar e intervalos entre ellas



Fuente: datos del proveedor de asistencia domiciliaria polaco

Según los datos de un proveedor de servicios polaco, el promedio de días que un cuidador individual permaneció en el hogar de un anciano aumentó de 53 a 59 días entre 2011 y 2013, y luego disminuyó constantemente hasta llegar a 49,6 días en 2019. En el primer año de la pandemia de covid-19 (2020), se produjo un fuerte aumento de la duración de una sola asignación hasta los 55 días. Las restricciones iniciales a los cruces de frontera, y la cuarentena obligatoria, dieron lugar a una menor frecuencia de regresos a casa y a un aumento de la duración de la estancia en el hogar de ancianos. Esto también parecía estar en consonancia con la recomendación general de limitar la movilidad, sin poner en peligro la continuidad de la asistencia a los mayores.

En una encuesta realizada para este proyecto, preguntamos a los cuidadores de la UE y de fuera de la UE sobre su disposición a asumir más responsabilidades por el mismo o mayor salario, y si ampliarían la duración de su trabajo. Se compararon las respuestas de los cuidadores desplazados de la UE y de terceros países. En cuanto a las tareas adicionales (por ejemplo, el cuidado de dos personas mayores en el mismo hogar), las respuestas fueron similares, pero los extranjeros de terceros países se mostraron menos reacios a aumentar la duración de una asignación.

La conclusión es que los cuidadores de terceros países son valorados no tanto por ser más baratos, sino por ser más flexibles. Al mismo tiempo, tienden a tener un menor nivel de conocimientos lingüísticos. La excepción es España como país de acogida por la razón obvia de que los cuidadores de otros países vienen a España desde países latinoamericanos de habla hispana.

Todos los informes de los países muestran que el conocimiento de los derechos laborales, especialmente en lo que respecta al desplazamiento, es muy bajo para todos los cuidadores a domicilio, pero debido a la barrera del idioma (véase la excepción en España) el conocimiento de la ley es menor entre los nacionales de terceros países que entre los cuidadores de la UE. Si los nacionales de terceros países están formalmente cualificados para ejercer como enfermeros o cuidadores licenciados, especialistas en rehabilitación, etc. en su país de origen, sus cualificaciones casi nunca se reconocen en el Estado miembro de la UE, sin distinción entre cuidadores contratados directamente y desplazados.

La paradoja de esta misma característica es que los nacionales de terceros países suelen ser más valorados y solicitados por los mayores y sus familias, ya que pueden ser enfermeros no reconocidos y sin licencia, pero muy experimentados y competentes. Aceptan trabajos de asistencia domiciliaria con sueldos inferiores a su cualificación real. Esta conclusión la confirman los informes serbios y eslovenos: La salida de personal sanitario cualificado que acepta puestos de trabajo por debajo de sus cualificaciones en los Estados miembros receptores es una grave amenaza para los sistemas sanitarios del Estado miembro de origen o del país no comunitario.

3.3. Familia

La familia de la persona que necesita cuidados es un actor muy importante. Es un beneficiario indirecto de la asistencia domiciliaria a la persona mayor, ya que garantiza que el familiar directo esté seguro y atendido. El beneficio directo es el alivio de la obligación moral y económica de proporcionar cuidados personales a la persona mayor de la familia. La mera presencia de los cuidadores libera el potencial económico de los miembros de la familia que trabajan (normalmente mujeres), que tendrían que reducir su actividad lucrativa o simplemente dejar de trabajar para cuidar personalmente a un anciano necesitado. Suelen realizar un trabajo de mayor valor añadido que el del cuidador, por lo que la economía de acogida también se beneficia de la presencia de un cuidador de un tercer país.

A primera vista, el interés de la familia y el de la persona mayor son los mismos. Sin embargo, con demasiada frecuencia lo son. Los familiares suelen participar en la financiación del servicio y a veces –en contra de la preferencia del mayor– están más interesados en la cantidad (continuidad) que en la calidad del servicio. Les interesa la disponibilidad de 24 horas.

Les gustaría que los cuidadores se ocuparan de las tareas domésticas, la limpieza, la cocina para toda la familia, la jardinería, el cuidado de los niños, el paseo de los perros y cualquier otra tarea doméstica.

3.4. Proveedores de servicios deshonestos

Los informes nacionales indican que el trabajo no declarado es el mayor problema en los servicios de asistencia domiciliaria. Comenzamos la descripción de los proveedores de servicios con modelos ilegales de organización de servicios. Un **cuidador individual** puede contratar directamente a una persona mayor de la familia y convertirse en proveedor de servicios. El cuidador puede ser contratado directamente para trabajar con la persona mayor o con su familia. La mayoría de los trabajadores no registrados tienen estos contratos sólo de forma oral. No es preciso, aunque en la literatura se suele hablar de trabajar sin contrato. Esta no es una definición totalmente verdadera y adecuada. El hecho de que no haya un contrato escrito no significa que tampoco haya acuerdos sobre el fondo de las obligaciones mutuas, es decir, las actividades de cuidado, la remuneración, el alojamiento. El trabajo no declarado comienza, pues, con la ausencia de un contrato escrito. Los cuidadores se ven empujados al mercado negro por una serie de razones institucionales. En primer lugar, los nacionales de terceros países necesitan un permiso de trabajo, que el ciudadano de edad avanzada o su familia deberán solicitar a la oficina de empleo local, aportando pruebas de que no hay nacionales de la UE dispuestos a aceptar el trabajo. Al mismo tiempo, el riesgo de ser acusado de empleo ilegal es relativamente bajo, dada la protección de la propiedad privada frente a los registros de la inspección de trabajo o la oficina de inmigración. Un cuidador de un tercer país que trabaje sin permiso de trabajo se convierte en cómplice de un delito y/o, como en Alemania, en un residente

ilegal que se arriesga a ser expulsado con una prohibición de entrada de 2 a 5 años. Más bien deberían ser tratados como víctimas de la trata de personas.

Por último, el coste de este servicio puede ser menor para la familia y la remuneración puede ser mayor, ya que no se pagan las cuotas relacionadas con las tasas públicas (impuestos y contribuciones a la seguridad social). Un efecto secundario importante es que ese nacional de un tercer país empleado ilegalmente no tiene seguro médico ni protección social.

El modelo de trabajo no declarado descrito anteriormente no satisface las necesidades de la tercera edad. Un solo cuidador no podría prestar asistencia las 24 horas del día durante un periodo ininterrumpido hasta que el anciano dejara de necesitarla tras su fallecimiento. Además, los cuidadores no registrados necesitan información sobre posibles salas, un sustituto en caso de enfermedad o el deseo de tomarse un descanso para volver a casa a visitar a su propia familia. Todos estos problemas pueden ser resueltos por falsos intermediarios, falsos proveedores de servicios y empresas de buzones. Se trata de organizaciones transfronterizas destinadas a facilitar el fraude en el sector de la asistencia.

Intermediarios ilegales que reclutan mujeres, nacionales de terceros países residentes en el territorio del Estado miembro de origen o incluso directamente desde el territorio de un tercer país, en nombre de personas mayores y familias. Estos reclutadores suelen publicar anuncios en foros en línea creados y moderados por otras personas fuera del país donde la persona mayor necesita cuidados. Muchos candidatos a cuidadores eligen deliberada y conscientemente trabajar en negro porque consideran que es la opción más favorable. Otros están convencidos de que se trata de una oferta de trabajo auténtica y legítima. Como cualquier otra estafa en línea, ésta también parece muy plausible.

Una **empresa buzón**: una empresa establecida en el Estado miembro de origen con el único fin de crear la ilusión de un empleo legítimo. No prestan ningún servicio en el país de establecimiento formal, ya que sólo sirven de fachada para la empresa.

Suelen estar controladas por directivos del Estado miembro de acogida, aunque sus propietarios formales pueden ser miembros de la familia o falsos propietarios contratados con derecho a operar.

Los expertos afirman que los propietarios de estos dos tipos de empresas ficticias planean inicialmente contratar legalmente a cuidadores de terceros países, pero con el tiempo se dan cuenta de que no podrán cumplir las condiciones exigidas por la legislación de la UE y las normas del Estado miembro de acogida, y que el desplazamiento legal real de un cuidador de terceros países es demasiado complicado. Poco a poco, paso a paso, empiezan a salirse de la ley, facilitados por una fuerte sensación de impunidad. En un primer momento, dejan de solicitar los certificados A1, que permiten el pago de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores desplazados a las instituciones de la seguridad social de los Estados miembros, y finalmente dejan de declarar a los nacionales de terceros

países desplazados a la seguridad social y dejan de cotizar. Este cambio es difícil de detectar por el cuidador, que puede estar convencido de su empleo legal y su seguridad social. Hasta hace poco, falsificar un certificado A1 era mucho más fácil que solicitar uno auténtico. La digitalización de la coordinación de la seguridad social mediante la introducción del ESSI (Sistema Electrónico de Intercambio de Información de la Seguridad Social) y la puesta a disposición progresiva de este sistema a las instituciones competentes facilitará la detección de falsificaciones.

A partir del 1 de abril de 2022, la Instituto de la Seguridad Social polaco ha introducido un procedimiento de solicitud totalmente digital combinado con el acceso abierto a una aplicación que comprueba la validez de los certificados A1. Un custodio, funcionario de aduanas o inspector de trabajo puede introducir el número único de un determinado certificado A1 y verificar digitalmente su validez. Falsificar un certificado digital A1 es mucho más difícil. El problema puede residir en el escaso acceso a Internet por parte de las instituciones de control de los Estados miembros de acogida, especialmente cuando el control se realiza sobre el terreno. Y, por supuesto, esta solución digital no resuelve el problema del acceso limitado al domicilio particular de una persona mayor.

Desgraciadamente, las empresas buzones no se detectan eficazmente. Las instituciones de inspección no disponen de herramientas eficaces para hacerlo. Los cuidadores a domicilio no registrados que son nacionales de terceros países son invisibles para las instituciones de control. Por ello, las empresas de buzones se están expandiendo. Para hacerse creíbles entre los solicitantes, se asemejan a empresas legítimas: tienen sitios web vistosos que dan la impresión de competencia y legitimidad. En realidad, sus sedes sociales están registradas en direcciones ficticias y sus actividades se limitan únicamente a la contratación y a la transmisión de los datos de los candidatos a su sede en el Estado miembro de acogida, cuya actividad legítima es la búsqueda de clientes.

El **autoempleo ficticio** es una alternativa cómoda y más barata al empleo no declarado. Sin embargo, está reservada casi exclusivamente a los ciudadanos de la UE, ya que sólo ellos se benefician de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Se trata de un grupo de actores muy importante en el sector de la asistencia domiciliaria, por lo que debe mencionarse. Sin embargo, no en el contexto de los nacionales de terceros países. El registro de la empresa puede tener lugar en el Estado miembro de origen y luego el prestador de servicios y el cuidador en la misma persona van a prestar servicios temporalmente en otro Estado miembro. Un auténtico trabajo por cuenta propia requeriría una actividad normal en el Estado miembro de origen, lo que es muy poco frecuente en el caso de los cuidadores. Otra forma de falso autoempleo se basa en una actividad empresarial registrada formalmente en el Estado miembro de acogida, pero con un fuerte apoyo de una empresa facilitadora que contrata al cuidador, realiza el procedimiento de registro, presenta las declaraciones fiscales y de la seguridad social, se encarga de la contabilidad y de cualquier otra formalidad administrativa y, a continuación, proporciona a los clientes el lugar y la duración del servicio de

asistencia a domicilio. Este tipo de autoempleo ficticio es difícil de detectar, ya que es prácticamente imposible demostrar que el cuidador depende del socio comercial intermediario en la misma medida que un empleado subordinado al empresario.

La protección temporal concedida a los desplazados de guerra de Ucrania abre el acceso no sólo al empleo, sino también al trabajo por cuenta propia. Por lo tanto, cabe esperar que la segunda forma de autoempleo ficticio descrita anteriormente esté disponible para los nacionales de terceros países con protección temporal concedida en el Estado miembro de residencia del ciudadano de edad avanzada.

3.5. Proveedores de servicios honestos

Se trata de un grupo de proveedores de asistencia a domicilio que crece lentamente, pero que es marginal. Son empresas establecidas en Polonia, Eslovenia y otros Estados miembros de la UE central y oriental no representados en este proyecto que contratan, forman, emplean y secundan a los cuidadores. Asumen toda la responsabilidad sobre la legalidad de la entrada y residencia de los nacionales de terceros países, las condiciones de trabajo y de vida de los cuidadores y, sobre todo, la calidad y continuidad de los servicios. No sólo contratan y emplean a cuidadores, sino que les proporcionan formación profesional y adaptan sus habilidades a las necesidades individuales de los mayores. A menudo colaboran con las instituciones asistenciales del Estado miembro de acogida, conscientes de que sus servicios complementan el sistema sanitario y de asistencia a las personas mayores. Para reducir la rotación de personal, cuidan de sus empleados ofreciéndoles apoyo profesional en su trabajo diario y desarrollo profesional. Suelen ser empresas de tamaño medio. Los pequeños proveedores no pueden permitirse el apoyo legal para garantizar el pleno cumplimiento. En el caso de los nacionales de terceros países, hay trámites adicionales relacionados con su empleo, residencia legal y desplazamiento a otros Estados miembros para la prestación de servicios. Estas complejas cuestiones jurídicas se explican en el siguiente capítulo.

Otro tipo de empresa real a través de la cual se puede contratar y desplazar a un cuidador de un tercer país es una **empresa de trabajo temporal**. Sin embargo, como ya se ha explicado, su actividad no consiste en prestar servicios asistenciales, sino en reclutar, contratar trabajadores y pagar salarios. Su cliente se convierte en el empleador del usuario y se hace responsable de la calidad de la asistencia.

3.6. Intermediarios

Estas empresas conocen el mercado y se encargan de buscar clientes, de informarles sobre las condiciones de vida que requieren los cuidadores a domicilio y de ponerlos en contacto con un proveedor de servicios extranjero. A pesar de que su servicio principal finaliza al inicio de la asistencia, suelen recibir una remuneración durante todo el servicio. En el debate público, se suele argumentar que el proveedor extranjero y el intermediario local cobran una comisión demasiado

alta. En apoyo de este argumento, se presenta una comparación demasiado simplificada de lo que paga el mayor y lo que recibe el cuidador. Algunos autores sostienen que la comisión es del 50%. Al mismo tiempo, los proveedores de servicios e intermediarios sólo declaran entre el 5 y el 7% de los beneficios imponibles, y apoyan su argumento de los bajos márgenes en el hecho de que estos servicios están poco invertidos y no son atractivos para los grandes inversores mundiales.

3.7. Interlocutores sociales

Los sindicatos sólo se interesaron por el desplazamiento de trabajadores tras la ampliación de la UE en 2004. Los trabajadores desplazados están poco representados por los sindicatos. A excepción de los servicios de construcción, los trabajadores desplazados no pertenecen a sindicatos. La razón principal es que los trabajadores desplazados están atomizados en sus tareas.

Esto es especialmente cierto en los servicios del tipo de asistencia domiciliaria, donde el trabajo nunca se realiza de forma colectiva. Las dos únicas ocasiones en las que los cuidadores se reúnen y tienen la oportunidad de intercambiar opiniones sobre las condiciones de trabajo son durante la formación y cuando están en el autobús de vuelta o de camino a su siguiente cliente. Los foros en línea y los grupos virtuales en los medios de comunicación social desempeñan un papel importante a la hora de colmar este vacío de información, pero no son suficientes para ser el iniciador de la formación de un movimiento sindical. También hay una razón por la que no están interesados en afiliarse a los sindicatos del Estado miembro de acogida. No quieren participar en una organización vinculada a sus competidores del Estado miembro de acogida. Al mismo tiempo, los sindicatos de los Estados miembros de acogida no ocultan sus intenciones proteccionistas. Su objetivo es proteger los puestos de trabajo de sus propios miembros frente a los trabajadores desplazados, a los que se acusa, desde el caso de Rush Portuguesa, de ocupar puestos de trabajo locales, desplazar a los trabajadores locales, hacer dumping social y arrastrarlos. Sólo recientemente los sindicatos de los Estados miembros de acogida han informado ampliamente a los trabajadores desplazados de sus derechos.

Una nota al margen. Nuestro proyecto POSTCARE parece confirmar el diagnóstico anterior: los sindicatos asociados a este proyecto representan a las enfermeras en la asistencia institucional. Esto no significa que no estén muy implicados en el ámbito de la delegación de servicios prestados por nacionales de terceros países en la asistencia domiciliaria, sino principalmente porque están perdiendo enfermeros profesionales cualificados que, por razones económicas, aceptan trabajos como cuidadores no cualificados. Hasta ahora no existe ninguna organización sindical para los cuidadores a domicilio, y menos aún para los cuidadores procedentes de terceros países.

Por parte de los empresarios, la situación es sólo ligeramente mejor. Los proveedores de servicios fiables que se esfuerzan por cumplir plenamente la ley

son tan pocos en el mercado que su poder de representación del sector es limitado. En Alemania, hay dos organizaciones que representan a los intermediarios. En Polonia, la única representación es la de las empresas de trabajo temporal, que, como se ha señalado anteriormente, no prestan servicios de asistencia, sino que contratan personal asistencial.

El papel potencial de los interlocutores sociales no puede ser sobrestimado. Son los únicos que pueden presionar a los responsables políticos para que eliminen las barreras institucionales y regulen la prestación transfronteriza de servicios de asistencia a domicilio con personas de terceros países. Los interlocutores sociales son también la mejor fuente de normas de calidad y de empleo para este servicio. El Instituto Europeo de la Movilidad Laboral aboga firmemente por la creación de interlocutores sociales en los servicios de asistencia domiciliaria.

3.8. Responsables políticos

El envejecimiento de la población seguirá provocando un rápido aumento de la demanda de servicios asistenciales. Hasta ahora, se ha observado en las economías muy desarrolladas, pero a medida que la tendencia al envejecimiento se acelera en los Estados miembros de la UE de Europa Central y del Este, sus economías ya no pueden proporcionar suficientes cuidadores. La situación relativamente mejor del mercado laboral en estos últimos países, junto con la reducción de la brecha económica entre los Estados miembros con salarios altos y bajos, también está contribuyendo a la reducción de los recursos de empleo de estos países. Era sólo cuestión de tiempo que esta escasez de mano de obra se convirtiera en un fuerte impulso para los nacionales de terceros países.

Los responsables políticos disponen de todas las herramientas y recursos para facilitar el empleo de nacionales de terceros países en la asistencia domiciliaria. Por desgracia, al igual que con la prestación de servicios transfronterizos, parecen contentarse con el statu quo. Los servicios de asistencia domiciliaria del mercado negro son la solución menos costosa a la creciente demanda de asistencia. Los responsables políticos se empeñan en culpar a los trabajadores ilegales y a los intermediarios extranjeros por su presencia en los hogares de sus propios mayores. Aplicar la igualdad de condiciones de empleo, la igualdad de salario bruto y la igualdad de prestaciones y beneficios requeriría un fuerte apoyo financiero del Estado.

Y, de hecho, el debate público sobre los cuidados en la UE gira en torno a la asistencia institucional y el derecho de los mayores a una plaza en una residencia. La asistencia a domicilio es un servicio olvidado y descuidado en el que se hace la vista gorda ante las condiciones de trabajo inadecuadas, las actividades de intermediarios falsos, el falso autoempleo y, sobre todo, el trabajo no registrado de nacionales de terceros países.

El desplazamiento de trabajadores es una forma de movilidad profesional temporal basada en la libre prestación de servicios más que en la libre circulación de personas (trabajadores). El desplazamiento de trabajadores, que se está convirtiendo cada vez más en una fuente de cuidadores a domicilio, es un tipo híbrido de movilidad profesional intracomunitaria basado en la libre prestación de servicios, que ha experimentado una fuerte tendencia al alza en los últimos quince años¹⁰. Basándose en las disposiciones de los artículos 56 y ss. TFUE, debe distinguirse de otra forma importante de movilidad laboral: la migración a otro Estado miembro de la UE en virtud de la libre circulación de trabajadores (personas) (artículo 45 y siguientes del TFUE). Los trabajadores desplazados son trabajadores que son enviados por su empleador para realizar un servicio en otro Estado miembro de la UE de forma temporal¹¹. La libre circulación de servicios permite a las empresas y a los trabajadores autónomos prestar servicios de forma no discriminatoria en Estados miembros distintos de su país de establecimiento.

En lugar de desplazarse a otros países de forma independiente (como trabajadores migrantes, invocando sus derechos en virtud del artículo 45 y siguientes del TFUE), los trabajadores desplazados, incluidos los nacionales de terceros países, son enviados (o desplazados) como parte de un servicio transfronterizo prestado por su empleador (o por ellos mismos). La situación de los trabajadores desplazados es, por tanto, dividida: aunque realicen un trabajo en el Estado miembro de acogida (anfitrión), su lugar de residencia no se transfiere (por lo general) al país de acogida, ya que en principio siguen vinculados al Estado miembro de envío, que para los nacionales de la UE suele ser también el país de origen, dado que conservan un contrato de trabajo (por ejemplo, un contrato laboral o un contrato de derecho civil en el caso de Polonia) durante toda su estancia en el extranjero. Por lo general, siguen estando sujetos a la legislación de seguridad social de su país de origen (el Estado miembro de origen), pero pasan a estar sujetos a determinados ámbitos de la legislación laboral y de empleo del país de acogida¹². La mayoría también está sujeta a la imposición íntegra en el Estado miembro donde está establecido su empleador si su misión de desplazamiento dura menos de 183 días en un periodo de 12 meses¹³.

¹⁰ F. De Wispelaere, L. De Smedt, J. Pacolet, Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2019, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021, pág. 9. Véase también: E. Fries-Tersch, M. Jones & L. Siöland (2021), 2020 Annual Report on intra-EU Labour Mobility, Network Statistics FMSSFE. Comisión Europea; S. Giubboni, Dopo Viking, Laval e Ruffert: in cerca di un nuovo equilibrio tra diritti sociali e mercato, [en:] Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione Europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo, a cura di A. Andreoni e B. Veneziani, Roma 2009, pág. 124 y siguientes.

¹¹ Compare: C. Barnard, The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms, Oxford 2013, pág. 365.

Dada la complejidad del marco jurídico mencionado, el desplazamiento de trabajadores no está nada claro y se complica aún más cuando los trabajadores desplazados son nacionales de terceros países. El marco jurídico lógico derivado de la libre prestación de servicios procede de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En pocas palabras, si un proveedor de servicios establecido en la UE emplea legalmente a un nacional de un tercer país cuya residencia legal y empleo legal en el Estado miembro de envío son indiscutibles, este trabajador puede ser desplazado a otro Estado miembro al igual que los demás trabajadores (ciudadanos de la UE) sin ningún requisito adicional.

La lógica de esta solución es que las autoridades de un Estado miembro ya han autorizado la residencia y el acceso a su mercado laboral. Cualquier requisito de otros Estados miembros sería un obstáculo para la prestación de servicios por parte de los trabajadores desplazados que ya están empleados por el proveedor de servicios.

El punto de partida es la residencia legal (domicilio) y el empleo legal del nacional de un tercer país desplazado en el Estado miembro de envío antes del desplazamiento y a lo largo del mismo. Cuando se cumplen estas dos condiciones, el nacional de un tercer país puede ser desplazado a otro Estado miembro en régimen de libre prestación de servicios sin tener que solicitar un permiso de trabajo adicional en el Estado miembro donde se presta el servicio (el Estado miembro de acogida). En la histórica sentencia Van der Elst¹⁴, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró que la exigencia de un permiso de trabajo a los nacionales de terceros países desplazados en un Estado miembro de la UE que, en el marco de una prestación de servicios intracomunitaria, realizan temporalmente su trabajo en el territorio de otro Estado miembro y residen y trabajan legalmente en el territorio de un prestador de servicios del EEE, constituye un obstáculo injustificado a la libre circulación de servicios. Las restricciones a la libre circulación de servicios sólo pueden justificarse en condiciones estrictas (medidas proporcionadas para proteger el interés público, por ejemplo, evitar las distorsiones del mercado laboral). Cuando los trabajadores desplazados realizan temporalmente un trabajo en otro Estado miembro, esto no puede considerarse una distorsión del mercado laboral, ya que los trabajadores desplazados no compiten por puestos de trabajo en el Estado miembro de acogida y regresan al Estado miembro de envío después de

¹²Véase: D. Lens, N. Mussche, I. Marx, The different faces of international posting: Why do companies use posting of workers, *European Journal of Industrial Relations* 2021, pág. 2-3

¹³G. Davies i D. Kramer, The Posting of Workers [en:] R. Schütze, T. Tridimas (red.), *Oxford Principles of European Union Law Vol. 2: The Internal Market*, Oxford (el artículo presentado para la publicación): https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939196, pág. 5 y siguientes

¹⁴Véase la sentencia del TJUE en C-43/93 Raymond Vander Elst

¹⁵Véase la sentencia del TJUE en C-113/89 Rush Portuguesa

haber trabajado con un contrato de servicios con su empresario . Por tanto¹⁵, no forman parte del mercado laboral del Estado miembro de acogida.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia Essent¹⁶, dictaminó que en el caso del desplazamiento de nacionales de terceros países y del ejercicio de la libre prestación de servicios, no es necesario que el empresario y el trabajador residan en el mismo país o ejerzan una actividad económica en él. Esta opinión fue confirmada en la sentencia Danieli¹⁷ de 14 de noviembre de 2018. En opinión del Tribunal, la imposición de un permiso de trabajo no es una medida de control adecuada. Según el Tribunal, pueden estar justificadas medidas alternativas, como la notificación previa, combinada con el suministro de determinada información.

En el ámbito de la seguridad social, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento 1231/2010/UE, que amplía las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social a aquellos nacionales de terceros países que no se benefician de ella únicamente por su nacionalidad. Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda plantearon algunas reservas a esta ampliación, pero en todos los demás Estados miembros las normas de coordinación se aplican a los nacionales de terceros países desplazados. Por lo tanto, la norma especial sobre la continuidad de la aplicación de la legislación de seguridad social del Estado miembro de origen también abarca a los nacionales de terceros países.

También para los nacionales de terceros países que trabajan en más de un Estado miembro, existe una norma especial para los trabajadores con gran movilidad. Así lo ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En su sentencia C-477/17 Balandin¹⁸, el Tribunal de Justicia dictaminó que los nacionales de terceros países que residen temporalmente y trabajan en diferentes Estados miembros para un empresario establecido en un Estado miembro pueden invocar las normas de coordinación establecidas en los Reglamentos 883/2004 y 987/2009 para determinar la legislación en materia de seguridad social a la que están sujetos, siempre que residan legalmente y trabajen en el territorio de los Estados miembros. Por lo tanto, la residencia legal y el trabajo en el Estado miembro de origen (en nuestro caso, Polonia) es una condición necesaria para su desplazamiento legal al extranjero¹⁹ .

¹⁶Véase la sentencia del TJUE en C-91/13 Essent

¹⁷Véase la sentencia del TJUE en C-18/17 Danieli & C. Officine Meccaniche SpA

¹⁸Véase la sentencia del CJEU en C-477/17 Balandin [ECLI:EU:C:2019:60], par. 47-48

¹⁹ Cabe señalar que, dada la dimensión de nuestro informe, ha sido imposible ofrecer una imagen completa de los títulos de estancia y trabajo legales en Polonia. En este sentido, véase, por ejemplo: Outline of Polish Labour Law System (red. K. W. Baran), Warszawa 2016; Z. Hajn, L. Mitrus, Labour Law in Poland, Warszawa 2018; véase también: M. Kiejbasa, M. Szaraniec, M. Mjdrala, M. Benio, Posting of Workers from and to Poland. Facts and Figures, Posting.STAT, Leuven, julio 2022, retrievable en: <https://hiva.kuleuven.be/en/news/newsitems/posting-stat-enhancing-collection-and-analysis-national-data-on-intra-eu-posting>

Desde la sentencia Vander Elst, está claro que exigir un permiso de trabajo en el país donde se presta el servicio es contrario al Tratado. Pero, ¿qué pasa con el permiso de residencia o el visado? En primer lugar, esto no fue un problema en el caso Vander Elst, ya que el Sr. Vader Els –un proveedor de servicios con sede en Bélgica– solicitó visados franceses para sus empleados marroquíes. La ley de residencia en la UE se basa en el acervo de Schengen. En principio, cada Estado miembro tiene derecho a controlar y restringir el acceso de nacionales de terceros países a su territorio. Esta libertad está limitada por las normas comunes de movilidad de Schengen. El Reglamento que enumera los terceros países cuyos nacionales deben estar en posesión de un visado al cruzar las fronteras exteriores y aquellos cuyos nacionales están exentos de este requisito pretende armonizar plenamente las normas sobre el cruce de las fronteras exteriores de la UE. En principio, si un nacional de un tercer país ha entrado legalmente en el territorio de uno de los Estados miembros, se le considera un residente legal que puede circular libremente por el espacio Schengen. Sin embargo, el apartado 3 del artículo 6 permite a los Estados miembros hacer una excepción a la exención, es decir, reintroducir la obligación de visado en su territorio, si el nacional de un tercer país que se beneficia de la exención de visado tiene la intención de ejercer un empleo remunerado. Alemania ha introducido esta excepción y exige un visado a los nacionales de terceros países que deseen trabajar en Alemania. Este requisito también se aplica a los nacionales de terceros países desplazados desde otro Estado miembro en el que trabajan y residen legalmente.

Hay una excepción a esta regla, es decir, los trabajadores desplazados están exentos de la obligación de visado si son residentes de larga duración en otro Estado miembro. Para beneficiarse del estatuto de residente de larga duración, un nacional de un tercer país debe haber residido legalmente en un Estado miembro durante al menos 5 años.

En consecuencia, si un cuidador procedente de Ucrania lleva menos de 5 años viviendo en Polonia, necesita un visado para ser destinado legalmente a Alemania en el marco de la libre circulación de servicios como cuidador a domicilio.

Cuando se aplica a los nacionales de terceros países durante el periodo de exención de visado (90 días en un periodo de 180 días), este requisito de la legislación alemana es contrario a la libertad de prestación de servicios. No puede justificarse sobre la base de la protección del mercado laboral, ya que los trabajadores desplazados no intentan acceder al mercado laboral alemán. No puede justificarse por la protección del orden público, ya que están exentos de la obligación de visado y sólo puede hacerse una excepción a esta exención en caso de intención de trabajar. Según la jurisprudencia del TJUE, esto no puede considerarse proporcionado. Esta es la conclusión de la jurisprudencia del TJUE en al menos dos sentencias Comisión contra Alemania²⁰ y Comisión contra Austria²¹. La contradicción de la exigencia de visado para los nacionales de terceros países desplazados con el Tratado requiere un análisis más profundo, que queda fuera del alcance de este informe. Mientras Alemania no retire esta

obligación de visado o mientras el TJUE no se pronuncie, el consejo práctico para los proveedores de servicios es solicitar un visado alemán según el procedimiento simplificado Vadnder Elst²².

5 Estudios

5.1. Metodología

Los autores de los informes de los países que han contribuido a este estudio estaban de acuerdo con los objetivos de investigación del proyecto, lo que hizo posible un estudio comparativo. Sin embargo, debido a las enormes discrepancias en las características de los países estudiados, sólo se les dio una orientación general sobre la metodología y total libertad para abordar las preguntas de la investigación. En todos los países se llevaron a cabo investigaciones de fuentes secundarias y entrevistas con expertos y partes interesadas, mientras que las entrevistas y/o cuestionarios con los cuidadores sólo se realizaron cuando fue pertinente y posible. Para formular las conclusiones y las recomendaciones políticas se utilizaron los siguientes métodos de investigación: análisis de documentos, especialmente de fuentes jurídicas y bibliográficas, análisis de los datos cuantitativos existentes, cuestionarios y encuestas a los cuidadores, entrevistas con expertos externos, reuniones de grupo con expertos y partes interesadas, y una reunión de prospectiva con expertos directamente implicados en el proyecto POSTCARE.

5.2. Objetivos del estudio

5.2.1. Comprender las fuerzas motrices del creciente número de nacionales de terceros países en el sector de la asistencia

Debido a los cambios demográficos que provocan el envejecimiento de la población, el número de personas que necesitan cuidados crece rápidamente.

Tanto los solicitantes de asistencia como sus familias y los responsables políticos²³ prefieren la asistencia domiciliaria a la institucional. A veces es una necesidad debido a la insuficiencia de plazas en los centros de asistencia institucional.

²⁰Véase la sentencia del TJUE en CJEU 244/04, Comisión contra Alemania

²¹Véase la sentencia del TJUE en CJEU 168/04, Comisión contra Austria

²²Visum Handbuch 2021, pág. 519 y siguientes

²³F. Höpflinger, J. Van Wezemael (2014), Age Report III Wohnen im höheren Lebensalter Grundlagen und Trends, Zürich / Genf, https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/6022/oa_9783037771433.pdf

Debido a los mismos cambios demográficos, el personal asistencial es escaso. En la última década, esto ha dado lugar a que los cuidadores extranjeros y las empresas de asistencia extranjeras dominen estos servicios en los Estados miembros donde la población envejece primero (por ejemplo, Alemania). Sin embargo, los Estados miembros cuyas empresas y cuidadores prestan estos servicios también están envejeciendo, y los limitados recursos laborales han obligado a los clientes y a los proveedores de servicios a buscar nacionales de terceros países para realizar este trabajo. De ahí el creciente número de ciudadanos ucranianos o serbios empleados por proveedores de servicios polacos o eslovenos, respectivamente, y destinados a Alemania o Austria como cuidadores. Sin embargo, incluso esta tendencia ha quedado algo desfasada y tanto los clientes como los proveedores de servicios tienen en cuenta nuevas nacionalidades procedentes del lejano oriente. La investigación también pretendía averiguar si esta tendencia se debe a la reducción de los costes de empleo o a la disminución de las expectativas de las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países. Para ello, preguntamos a los ciudadanos de la UE y a los cuidadores nacionales de terceros países si aceptarían más tareas (otra persona a la que cuidar) o más horas a cambio de una paga extra. Las respuestas fueron bastante sorprendentes, ya que tanto el grupo de referencia como los nacionales de terceros países se mostraron reacios a asumir tareas adicionales incluso a cambio de una mayor remuneración.

Hay que subrayar que el número de respuestas a los cuestionarios fue demasiado pequeño para sacar conclusiones definitivas. Por lo tanto, los resultados sólo deben considerarse como un estudio piloto. Por ello, los investigadores decidieron utilizar otros métodos de investigación para complementar el cuestionario.

Dos de ellos resultaron especialmente fructíferos: las entrevistas con expertos nacionales y un taller de prospectiva en el que se esbozaron escenarios futuros. Comprobamos tanto la hipótesis del aumento de la demanda como las menores expectativas salariales de los nacionales de terceros países. A continuación, buscamos otros posibles motores del creciente número de nacionales de terceros países. Los Estados miembros que han sido una fuente de suministro de cuidadores durante la última década se encuentran ahora en una fase de aumento de la demanda interna de servicios de cuidados.

5.2.2. Entender los modelos de negocio y los actores involucrados en la prestación de asistencia transfronteriza

El servicio de asistencia a domicilio tiene algunas características distintivas en comparación con otros tipos de servicios transfronterizos. El destinatario del servicio es el consumidor (no la empresa), que se encuentra por definición en una posición de debilidad. Otro actor débil que presta este servicio es el cuidador que, al ser de otro Estado miembro, se expone a la inseguridad jurídica resultante de la combinación de dos sistemas legales en el ámbito del derecho laboral y de la seguridad social. Esta situación, combinada con la necesidad de trabajar en

un idioma extranjero y de forma individual en lugar de en equipo, puede dar lugar a abusos de los derechos laborales. Para los nacionales de terceros países, la incertidumbre adicional surge de la falta implícita de libertad de circulación de los trabajadores, es decir, la libertad de establecimiento. Tanto su derecho de residencia como su derecho a ejercer una actividad remunerada están estrictamente regulados y restringidos. No es de extrañar que los cuidadores de terceros países y sus clientes necesiten la ayuda de intermediarios para este servicio. En la primera década de los 2000, lo prestaban agencias de trabajo temporal, pero 15 años después, la mayor parte de este servicio lo prestan proveedores de asistencia altamente especializados que ya no contratan trabajadores, sino que organizan la logística de los servicios de asistencia in situ, cuidando de contratar, formar y adecuar las competencias del cuidador a las necesidades específicas de la persona que solicita la asistencia. Proporcionan un sustituto si es necesario, garantizando la continuidad del servicio.

Los proveedores de servicios y los intermediarios se consideran a menudo un factor de coste innecesario y se les culpa de la explotación de los cuidadores. Otros sostienen que es el llamado empleo privado directo de los cuidadores lo que alimenta la economía sumergida y a veces conduce a la esclavitud moderna.

El segundo objetivo de la fase de investigación era, por tanto, descriptivo: comprender los modelos empresariales y las formas jurídicas de la prestación de servicios transfronterizos en el sector de la asistencia, con especial atención a la facilitación del trabajo de los nacionales de terceros países.

La parte descriptiva de la investigación también se centrará en otros actores y partes interesadas:

- las familias de los solicitantes de asistencia,
- la sociedad y las comunidades locales, contribuyendo de una manera u otra a mantener el bienestar y la vida digna de los mayores en la comunidad, y beneficiándose indirectamente de los servicios de asistencia en el hogar,
- la asistencia institucional y del sistema sanitario, que se ven aliviados por los servicios de asistencia a domicilio,
- las familias de los cuidadores que se separan de ellos durante largos periodos de tiempo,
- el mercado laboral del país de origen,
- los responsables políticos,
- interlocutores sociales,
- las ONGes.

5.2.3. Evaluar el posible desarrollo del desplazamiento de nacionales de terceros países de África y Oriente Medio en el sector asistencial

El tercer objetivo del estudio era evaluar el posible desarrollo de otras direcciones para el desplazamiento de nacionales de terceros países en el sector asistencial. Esta cuestión debe evaluarse a la luz de la continua afluencia de inmigrantes (y refugiados) procedentes de países africanos y de Oriente Medio. Si la ayuda humanitaria debe transformarse en integración social y económica, un mercado potencial con escasos recursos humanos es, en efecto, el de los servicios del sector de la asistencia domiciliaria. Un beneficio potencial de involucrar a los inmigrantes y refugiados en este tipo de actividades es que resuelve temporalmente el problema de la vivienda. Al mismo tiempo, las barreras lingüísticas y culturales de ambas partes pueden ser más difíciles de superar.

5.2.5. La agresión de Rusia en Ucrania como nuevo factor de empleo y desplazamiento de nacionales de terceros países en los servicios de asistencia domiciliaria

La agresión militar de Rusia contra Ucrania ha afectado a la situación de los ciudadanos ucranianos que huyen de la guerra a la UE y ha tenido un impacto indirecto en los mercados de trabajo de los Estados miembros de la UE, incluidos los servicios de asistencia domiciliaria. La decisión del Consejo del 4 de marzo de identificar una afluencia masiva de desplazados de guerra abrió la posibilidad legal de conceder protección temporal a personas procedentes de Ucrania. Más de 4 millones de mujeres y niños han entrado en la UE y han pedido protección temporal. Al mismo tiempo, un número importante de trabajadores ucranianos de sexo masculino dejó su trabajo en la UE y regresó a Ucrania para defender su país. Ambas tendencias de movilidad tuvieron un impacto en el mercado laboral. Los sectores dominados por los hombres (construcción, transporte) se enfrentaron a una repentina escasez de competencias.

Al mismo tiempo, los sectores en los que predominan las mujeres (la industria manufacturera y, de hecho, los servicios de asistencia domiciliaria) se han complementado con trabajadores potenciales adicionales. Sin embargo, a pesar de la residencia legal, la eliminación de las barreras al mercado laboral, las prestaciones sociales, la educación y la vivienda, la situación de los desplazados de guerra dista mucho de estar plenamente integrada en el mercado laboral. Después de cuatro meses, sólo el 18% de las mujeres ucranianas adultas han encontrado trabajo. Las razones son múltiples: escasas competencias comunicativas y lingüísticas, competencias profesionales redundantes, dificultades para el reconocimiento de las competencias, por un lado, y falta de infraestructuras sociales y educativas para los dependientes de las mujeres ucranianas cualificadas, por otro, y una profunda creencia en el carácter temporal de su estancia en la UE debido a la cercana derrota del agresor ruso.

5.3. Acciones políticas recomendadas para el futuro

El proyecto contribuye a una mejor comprensión de los servicios de asistencia domiciliar en la Unión Europea. Hace especial hincapié en los nacionales de terceros países empleados en un Estado miembro pero que trabajan en otro o en dos o más Estados miembros. Como esta situación implica el conocimiento de múltiples sistemas jurídicos, condiciones de trabajo atípicas y la superación de barreras culturales y lingüísticas, requiere medidas políticas para proteger a los actores más vulnerables: el solicitante de cuidados y el cuidador de terceros países. Las complicadas normas sobre los derechos de residencia y trabajo de los nacionales de terceros países pueden animarles a ellos y a sus empleadores a asumir riesgos y quedarse sin control. Al mismo tiempo, un acceso demasiado liberal o no regulado al mercado laboral por parte de los nacionales de terceros países puede perturbar los mercados laborales locales. El objetivo de este proyecto es proponer medidas políticas para encontrar el equilibrio adecuado a este respecto.

5.4. Hipótesis y preguntas de investigación

5.4.1. El creciente número de nacionales de terceros países se debe principalmente a la limitación de los recursos laborales en los Estados miembros de origen.

5.4.2. El aumento del número de nacionales de terceros países se debe principalmente a las menores expectativas salariales y a las menores exigencias de condiciones de trabajo por parte de los nacionales de terceros países.

¿Está aumentando el número de cuidadores de terceros países? ¿Cuándo y por qué empezó esta tendencia? ¿Qué es este fenómeno? ¿Cuáles son las fuentes de datos fiables para estimar el número (la proporción) de nacionales de terceros países en los proveedores que desplazan trabajadores al sector de la asistencia?

¿Cuál es el número (o la proporción) de nacionales de terceros países en el sector asistencial? ¿Difiere el sector de otros sectores en cuanto a la contratación de nacionales de terceros países? Si es así, ¿por qué?

5.4.3. Hipótesis: la contratación y el desplazamiento de nacionales de terceros países son más baratos que los de la UE.

¿Cuál es el salario bruto/neto y cuál es el coste de la mano de obra (incluidos los costes laborales indirectos y los costes administrativos) de los nacionales de terceros países y de la UE?

5.4.4. Hipótesis: el sector de los cuidados está dominado por la economía informal y el trabajo no declarado.

¿Cuáles son los modelos de negocio para la prestación transfronteriza de servicios de asistencia domiciliar? ¿Cuál es la diferencia entre la contratación

de un trabajador por parte de empresas de trabajo temporal y los servicios de asistencia prestados por proveedores especializados? ¿Cuál es la popularidad de las diferentes formas de actividad en las que los nacionales de terceros países actúan como cuidadores?

- cuidador autónomo (o teóricamente autónomo),
- empleo directo por parte de una familia o un cuidador,
- empleo temporal por parte de una agencia y desplazamiento a un empleador usuario,
- contrato de tipo civil con un proveedor de servicios,
- contrato de trabajo con un proveedor de servicios,
- otras formas, ¿cuáles?

5.5. Situación actual – marco jurídico

Esta etapa del estudio se basó en el análisis de los datos fundamentales (investigación documental). Es importante saber qué es legal y qué no lo es en lo que respecta al desplazamiento de nacionales de terceros países a otro Estado miembro. Para ello, los equipos de investigación prepararán un análisis de la legislación del Estado de origen sobre la residencia legal y el empleo legal de los nacionales de terceros países, la legislación del Estado receptor sobre la residencia legal y el empleo legal de los nacionales de terceros países, y la legislación de la UE, centrándose en las sentencias del TJUE. Lo ideal sería que esta sección incluyera grupos de encuestas bilaterales, pero no es necesario.

5.6. Encuestas

Se diseñarán dos cuestionarios para la encuesta: el primero para los nacionales de terceros países empleados en el sector de la asistencia domiciliaria y el segundo para los expertos: gestores de recursos humanos, expertos sindicales y representantes administrativos. El primer cuestionario constará de preguntas cerradas y se distribuirá también a los cuidadores con ciudadanía de la UE. Constituirán el grupo de referencia para la verificación de la hipótesis de investigación. El segundo cuestionario también contendrá preguntas abiertas para generar debate. El segundo cuestionario debería utilizarse en una entrevista de grupo o en una entrevista individual para obtener mejores resultados comparativos.

5.7. Entrevistas individuales

Los destinatarios de esta entrevista son los funcionarios administrativos encargados de velar por la legalidad de la residencia y el empleo de los nacionales de terceros países y los responsables de la toma de decisiones.

5.8. Entrevista de grupo focal

Este es el mejor método de investigación para elaborar recomendaciones políticas. Se da la palabra a grupos de 3 a 6 expertos en un debate moderado a puerta cerrada. Los escenarios para los moderadores pueden variar en función de los problemas diagnosticados a partir de la investigación documental y las encuestas.

5.9. Etapas del estudio

La investigación documental dio lugar a proyectos de informes nacionales que describen principalmente el marco legal e institucional para la entrada y las condiciones de trabajo tanto en el Estado miembro de origen como en el de destino. Las versiones finales de los informes nacionales tuvieron en cuenta los resultados de los cuestionarios y los grupos de discusión. Los posibles problemas específicos de cada país se describieron como resultado de la fase de encuestas y entrevistas. Los resultados dieron respuesta a preguntas específicas de la investigación y se incorporaron a las versiones finales de los informes de los países, cuando procedía. Se realizaron entrevistas y grupos de discusión para formular recomendaciones políticas.

Se animó a los socios a presentar los resultados parciales de la investigación –que contribuyen a los informes de los países– en revistas científicas. Las recomendaciones políticas se presentaron en la conferencia final y se enviaron para su difusión en forma de publicación académica.

6 Escenarios futuros: una previsión

La última parte del proyecto se dedicó a los escenarios para el futuro desplazamiento de nacionales de terceros países en los servicios de asistencia domiciliaria. Para facilitar el debate entre los socios del proyecto y sus expertos, el seminario de previsión de dos días se organizó en torno a seis áreas problemáticas:

1. ¿Crecerá la **demand**a de servicios asistenciales y a qué velocidad? ¿Se mantendrá igual o disminuirá? ¿Por qué? ¿Cuáles son los factores e indicadores de estos cambios?
2. ¿El **empleo directo** de nacionales de terceros países en los servicios de asistencia desplazará el desplazamiento de otros países? ¿Factores, indicadores que apoyan estos escenarios?
3. ¿Prevalecerá, aumentará o disminuirá el **trabajo no registrado** entre los cuidadores de terceros países en comparación con los nacionales de la UE? Por qué: indicadores, factores.
4. ¿Mejorará/disminuirá la **calidad** de los servicios asistenciales? Por qué: indicadores, factores.

5. ¿Mejorarán o disminuirán **las condiciones de trabajo** de los cuidadores de terceros países? Por qué: indicadores, determinantes.
6. ¿Cómo cambiará/evolucionará **la financiación** de los servicios asistenciales en el futuro?

A continuación, se exponen los principales problemas diagnosticados por los socios y expertos y algunas recomendaciones políticas resultantes del seminario de perspectiva con el que concluye el proyecto.

6.1. Problemas

- Los nacionales de terceros países son discriminados por las autoridades y esto es una discriminación institucional. La frecuente deportación de cuidadores procedentes de terceros países, que residían legalmente en el Estado miembro de origen, pero no tenían un visado Vander Elst, es el ejemplo más flagrante de la exclusión institucional de los nacionales de terceros países en este sector.
- En algunos Estados miembros receptores de la UE, existe una exención específica del registro para los cuidadores a domicilio desplazados. Aunque en general estamos de acuerdo en que una menor burocracia facilita la prestación de servicios transfronterizos, en este caso es una prueba de que se hace la vista gorda al trabajo no declarado.
- Los inspectores de trabajo no pueden controlar las condiciones de trabajo en los domicilios particulares.
- Muchos ciudadanos de la UE son reacios a trabajar por un salario bajo o en condiciones que no les convienen. Los nacionales de terceros países suelen asumir más responsabilidades por el mismo salario. Sin embargo, la razón de su empleo en el sector de la asistencia residencial es la disminución de la oferta de cuidadores de la UE.
- Las peores condiciones de empleo y los salarios más bajos pueden afectar a la calidad de los servicios prestados. El interés de la tercera edad es cumplir con las normas del salario mínimo.
- La calidad del trabajo de los cuidadores puede deteriorarse si también tienen que realizar tareas domésticas adicionales, como limpiar o cocinar. Y no importa si se les paga más por el trabajo extra o no.
- La formación de los cuidadores debe estar regulada y determinada de arriba abajo. Podrían ser pagados por el Estado o el Empresario, o por la mitad cada uno.
- Las competencias lingüísticas y comunicativas son menores entre los cuidadores de terceros países que entre los de la UE. La formación antes de la comisión de servicio es imprescindible.

- La formación profesional y el perfeccionamiento lingüístico también podrían tener lugar durante el desplazamiento, a través del sistema estatal: enfermeras comunitarias, médicos de cabecera que podrían dar recomendaciones al paciente. La formación y el perfeccionamiento, incluido el aprendizaje en línea, son demasiado escasos entre los cuidadores.

6.2. Recomendaciones

- Los trabajadores desplazados deben tener acceso a una información transparente y clara sobre sus derechos.
- Los trabajadores deben ser informados de los salarios y prestaciones mínimas y de los posibles recursos contra el empresario o el cliente.
- Hay que concienciar a la población para evitar una posible explotación.
- Debe mejorarse la cooperación entre los supervisores y entre éstos y los proveedores de seguridad social de los países terceros, de los países de desplazamiento y de los países de destino, para evitar falsas remisiones y ayudar a los trabajadores explotados
- Deben simplificarse y agilizarse los procedimientos relacionados con la movilidad intracomunitaria de los nacionales de terceros países. Si el visado de Vander Elst no se ajusta a la legislación de la UE, debería sustituirse por una simple notificación. Si se requiere, debe ser fácilmente accesible a través de un procedimiento de solicitud en línea.
- La modificación de las condiciones para obtener un permiso de trabajo en países como Eslovenia puede permitir al empleado ser más independiente del empresario. Un cambio de empleador no debería requerir un nuevo permiso de trabajo.
- El empleo directo en los países donde los nacionales de terceros países desean trabajar da a los inmigrantes protección legal y garantiza su inclusión en el sistema de protección social.
- El empleo directo resuelve algunos de los puntos débiles del sistema de remisión, especialmente en el caso de las largas cadenas de subcontratistas. Las largas cadenas de subcontratistas rara vez se dan en los servicios de asistencia domiciliaria, pero cuando lo hacen, el empleador es ilocalizable.
- Ofrecer oportunidades para la integración de los extranjeros en actividades a favor de la integración.
- Más apoyo a las actividades de las ONG y asociaciones que, con apoyo parcial de fondos públicos y europeos, se ocupan del empleo y el trabajo de los inmigrantes (asesoramiento, información, asistencia directa a los inmigrantes).

- Garantizar un número adecuado de personal y una representación de género más equilibrada en los cuidados de larga duración (migración y activación de las personas mayores).
- Beneficios fiscales para quienes contraten legalmente a los cuidadores.
- Normas simplificadas para el reconocimiento de los títulos de las facultades de medicina y otras cualificaciones médicas, especialmente para los enfermeros.
- El empleo directo de nacionales de terceros países puede reforzar la seguridad de los trabajadores y ayudar a contrarrestar el empleo no declarado, pero dará lugar a unos costes de asistencia mucho más elevados.
- Las subvenciones estatales para el cuidado de un familiar y las subvenciones estatales para las cotizaciones a la seguridad social garantizan servicios asequibles y futuros derechos de pensión para el cuidador.
- Formación de personas para el cuidado de ancianos. Especialmente para los nacionales de terceros países. Formación básica en idiomas extranjeros necesaria para comunicarse con la persona mayor que necesita cuidados.
- Formación en primeros auxilios de los cuidadores organizada por las ONG, cofinanciada por el Estado.
- Cada trabajador asistencial entrante debe recibir un paquete de información básica sobre el país en el que va a prestar servicios asistenciales (incluyendo una lista de cosas que debe hacer o no hacer).
- Las personas que trabajan en servicios de asistencia en un país distinto al suyo deben poder contar con apoyo psicológico especializado.
- Una auditoría de los cuidados prestados al menos una vez cada 6 meses en el domicilio de una persona mayor por parte de las enfermeras comunitarias u otros profesionales sanitarios con cualificación similar.
- Debe facilitarse la legalización de la residencia y el trabajo en los países de la UE a los nacionales de terceros países que deseen trabajar en el sector de la asistencia.
- Control de la calidad del servicio / normas de empleo.
- Aumentar el control sobre los pagos de las prestaciones por cuidados para que no vayan a parar a familias que emplean a cuidadores no registrados.

6.3. Conclusiones

Dos cuestiones fueron las que más interesaron a los investigadores y son comunes a todos los informes nacionales

1. el creciente volumen de trabajo no registrado en el sector de la asistencia residencial, y
2. la disminución de la calidad de los servicios.

El desplazamiento de cuidadores de terceros países en servicios de asistencia residencial es legalmente posible, pero muy complejo.

Esta complejidad y el elevadísimo coste de su cumplimiento coinciden con la escasa eficacia de las inspecciones cuando se deniega el derecho a entrar en el domicilio particular de una persona mayor. Las indemnizaciones por cuidado de personas pagadas en metálico en igualdad de condiciones a quienes recurren a empresas legales que cumplen con la normativa y a quienes emplean ilegalmente hacen que el desplazamiento legal de nacionales de terceros países sea económicamente inviable. Para reducir el empleo no declarado de los cuidadores de terceros países, hay que facilitarles la estancia y el trabajo legal como trabajadores desplazados. La financiación del servicio de cuidados debe provenir de fuentes de financiación estatales, ya sea en forma de exención fiscal o de vales para la prestación de cuidados, o de una subvención directa a la familia o a la persona mayor. En cualquier caso, el beneficiario de la prestación de cuidados debe encargarse de contratar a un proveedor de servicios registrado. Para ello, debe crearse un registro voluntario de proveedores de asistencia a domicilio tanto en el país de origen como en el de destino. No debe haber ningún tipo de discriminación contra los nacionales de terceros países en el sector de la asistencia, ya que no suponen una amenaza para el mercado laboral local.

Sin embargo, creemos que los nacionales de terceros países que trabajan en el sector de la asistencia domiciliaria quedarán institucionalmente excluidos de la prestación de servicios transfronterizos y, si permanecen en la economía formal (una hipótesis poco probable), serán empleados directamente en el país de residencia de la persona mayor necesitada y no en la prestación de servicios transfronterizos. Esto ya ocurre en España y, en gran medida, en Italia. Los cambios previstos en la legislación alemana también deberían impulsar la contratación directa o por cuenta propia de cuidadores de terceros países.

Por último, la guerra rusa en Ucrania ha provocado una afluencia masiva de mujeres ucranianas a la UE, y el grupo más numeroso se dirige a Polonia. Al concederles protección temporal, su estancia y trabajo en Polonia es legal. Sin embargo, se enfrentan a problemas cuando son destinados a Alemania, donde a menudo son expulsados con una prohibición de entrada por no tener un visado alemán independiente que les permita trabajar. Se trata de un permiso de trabajo encubierto para los trabajadores desplazados y, como tal, debe ser impugnado por su incompatibilidad con la libre prestación de servicios. Este era el obstáculo

institucional más grave para el desplazamiento de nacionales de terceros países en la prestación de asistencia domiciliaria.

Las diferentes características de la situación de los cuidadores de terceros países en todos los países representados en este proyecto y una descripción detallada de las condiciones legales derivadas de la legislación nacional pueden encontrarse en los informes nacionales elaborados por el proyecto POSTCARE. Este informe debe leerse junto con los informes nacionales.





UNIVERSITY OF
THESSALY



verband für
häusliche betreuung
und pflege e.V.



**Neodvisni
Sindikat
Delavcev
Slovenije**



**Funded by
the European Union**

THE SOLE RESPONSIBILITY LIES WITH THE AUTHOR. THE EUROPEAN
COMMISSION IS NOT RESPONSIBLE FOR ANY USE THAT MAY BE MADE
OF THE INFORMATION CONTAINED THEREIN.

THIS COPY IS FREE