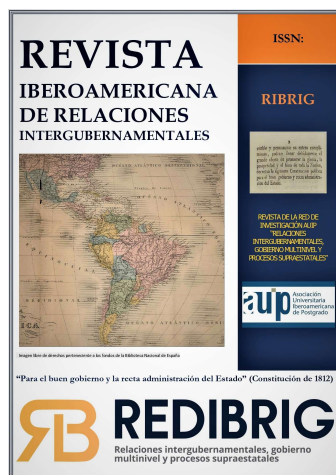


LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN EL SECTOR DE LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA: ANÁLISIS CRÍTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA

Juan José Arauz Salmerón

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas

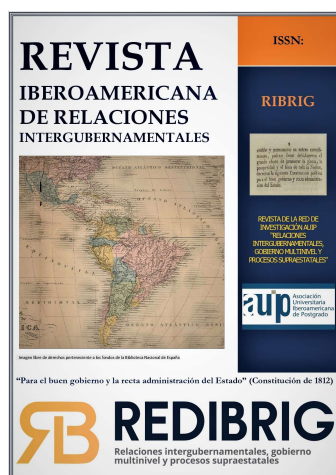
Colaborador Honorario de la Universidad de Cádiz

juanjosearauzsalmemon@gmail.com

SUMARIO: 1. MARCO CONTEXTUAL Y PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL. 2. DIMENSIÓN SOCIO-FAMILIAR Y CONFLICTOS DERIVADOS DEL CUIDADO. 3. ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y CRÍTICO DEL MODELO DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA. 4. VULNERABILIDAD JURÍDICA Y DESIGUALDAD ESTRUCTURAL. 5. LA PARADOJA DEL ESTADO DEL BIENESTAR: INCLUSIÓN QUE PRECARIZA. 6. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA EN RELACIÓN CON LA DEPENDENCIA Y LA AYUDA A DOMICILIO. 7. CONCLUSIÓN. 8. BIBLIOGRAFÍA.

Para citar: J.J. Arauz Salmerón, “La protección jurídica de las personas migrantes en el sector de la dependencia en España: Análisis crítico y propuestas de reforma”, *RIBRIG*, 5, 2024, 1-30.

RESUMEN: El presente trabajo analiza críticamente el modelo español de atención a la dependencia desde una perspectiva jurídico-laboral y socio-estructural, poniendo de relieve las tensiones existentes entre su configuración como pilar del Estado social y su funcionamiento efectivo. El envejecimiento poblacional ha intensificado la demanda de cuidados de larga duración, consolidando un sistema que descansa, en gran medida, sobre el trabajo de mujeres migrantes en situación de vulnerabilidad. Este modelo evidencia una estructura basada en la intersección de desigualdades de género, origen y clase social, que se traduce en segmentación labo-

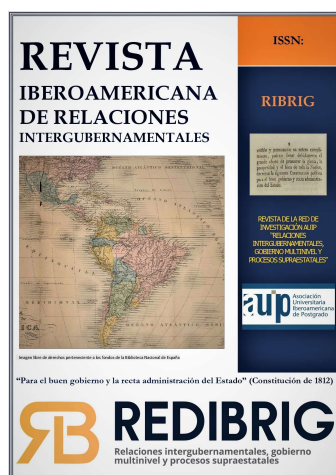


ral, precariedad estructural y limitada protección jurídica. El estudio examina la persistencia de un enfoque familista, la insuficiente profesionalización del sector, la fragmentación normativa del trabajo de cuidados y la creciente externalización de servicios a través de la contratación pública. Asimismo, se analiza la especial vulnerabilidad jurídica de las personas migrantes, caracterizada por la concurrencia de irregularidad administrativa, trabajo en el ámbito domiciliario y dificultades de acceso efectivo a derechos laborales. Se concluye que el sistema no solo no corrige estas desigualdades, sino que se sustenta en ellas, configurando un mercado laboral secundario. Por ello, se propone la necesidad de una reforma integral que permita avanzar hacia un estatuto jurídico unitario del cuidado, garantice condiciones laborales dignas y refuerce la efectividad de los derechos fundamentales en el sector.

2

PALABRAS CLAVE: DEPENDENCIA; CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN; PERSONAS MIGRANTES; TRABAJO DOMÉSTICO; PRECARIEDAD LABORAL; FEMINIZACIÓN DEL TRABAJO.

ABSTRACT: This paper provides a critical analysis of the Spanish long-term care system from a legal-labor and socio-structural perspective, highlighting the tensions between its formal role as a pillar of the welfare state and its actual functioning. Population aging has significantly increased the demand for long-term care, consolidating a system largely sustained by migrant women in vulnerable situations. This model reflects a structural framework based on the intersection of gender, origin, and class inequalities, resulting in labor market segmentation, structural precariousness, and limited legal protection. The study examines the persistence of a familistic approach, the incomplete professionalization of the care sector, the normative fragmentation of care work, and the increasing outsourcing of services through public



procurement. It also addresses the specific legal vulnerability of migrant workers, shaped by administrative irregularity, domestic work conditions, and barriers to the effective exercise of labor rights. The findings suggest that the system does not correct these inequalities but rather relies on them, reinforcing a secondary labor market. Consequently, the paper argues for a comprehensive reform aimed at establishing a coherent legal framework for care work, ensuring decent working conditions, and strengthening the effective protection of fundamental rights in the sector.

KEYWORDS: DEPENDENCY; LONG-TERM CARE; MIGRANT PERSONS; DOMESTIC WORK; LABOR PRECARIOUSNESS; FEMINIZATION OF LABOR.

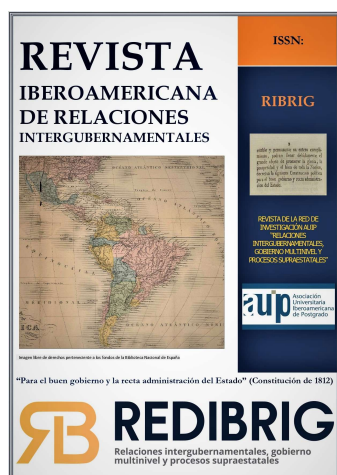
1. MARCO CONTEXTUAL Y PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL

3

El envejecimiento estructural de la población española constituye uno de los principales desafíos del Estado social contemporáneo, habiendo provocado un incremento exponencial de la demanda de cuidados de larga duración. Este fenómeno ha situado el trabajo doméstico y la atención a personas en situación de dependencia en el centro del debate jurídico, económico y social, configurando un ámbito especialmente sensible desde la perspectiva de los derechos fundamentales y laborales¹.

En este contexto, el sistema de cuidados en España se sostiene, en gran medida, sobre el trabajo de personas migrantes, especialmente mujeres, lo que evidencia la existencia de un modelo basado en la intersección de desigualdades de género, origen y clase social. En efecto,

¹ IMSERSO (2025). Base estatal de datos de personas con discapacidad.



este sector se configura como un espacio de inserción laboral caracterizado por la segmentación del mercado de trabajo y la concentración de colectivos vulnerables, dando lugar a lo que la doctrina ha denominado un “mercado laboral secundario”, marcado por condiciones de empleo precarias y una limitada protección jurídica².

Las condiciones laborales de estas personas cuidadoras presentan rasgos de precariedad estructural: jornadas laborales extensas —en ocasiones de carácter interno—, retribuciones reducidas y ausencia o limitación en el acceso a derechos laborales básicos, tales como la protección por desempleo, la cotización efectiva a la Seguridad Social o la cobertura frente a contingencias profesionales³. En determinados supuestos, especialmente en el régimen de trabajo interno, dichas condiciones pueden alcanzar niveles que permiten su calificación jurídica como situaciones de explotación laboral.

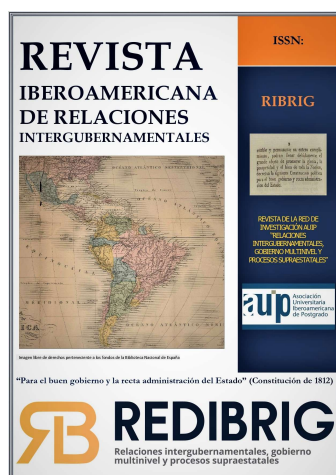
4

2. DIMENSIÓN SOCIO-FAMILIAR Y CONFLICTOS DERIVADOS DEL CUIDADO

La organización material de los cuidados de larga duración en España continúa descansando, en gran medida, sobre el ámbito familiar. La propia Ley 39/2006 admite, con carácter excepcional, que la atención a la persona en situación de dependencia pueda ser prestada por familiares o personas de su entorno no vinculadas a un servicio profesionalizado, a través de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo

² Munuera, M. P. y Alemán, C. (2015). *Mediación y Dependencia. Accesibilidad Universal*. Civitas.

³ Carretero Gómez, S. (2006). *La sobrecarga de las cuidadoras de personas dependientes*. Tirant lo Blanch.



a cuidadores no profesionales⁴. Esa misma norma prevé que tales cuidadores queden sometidos a un régimen específico de afiliación, alta y cotización en la Seguridad Social, desarrollado reglamentariamente⁵.

Esta opción normativa evidencia que el legislador reconoce la existencia y la relevancia social del cuidado familiar, pero no lo configura, por regla general, como trabajo asalariado. En efecto, el régimen actualmente vigente no configura el cuidado no profesional, sino que lo protege de forma parcial mediante un convenio especial en el Régimen General, como situación asimilada al alta, con efectos fundamentalmente para jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia⁶.

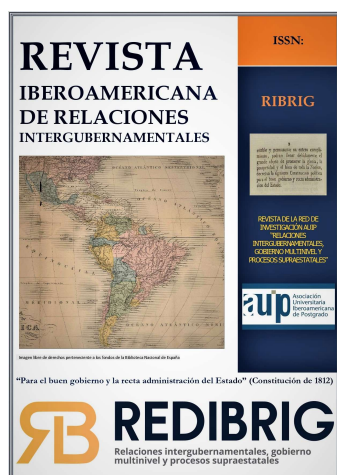
Tras la reforma introducida por el Real Decreto-ley 6/2019, las cuotas de estos convenios volvieron a quedar a cargo de la Administración General del Estado, lo que supuso una corrección de la regresión protectora producida en el año 2012⁷. Posteriormente, el Real Decreto 1057/2021 y la Ley 3/2024 introdujeron mejoras técnicas en la determinación de la base de cotización y en la

⁴ España. (2006). Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE núm. 299, de 15/12/2006.

⁵ España. (2007). Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, sobre la Seguridad Social de los cuidadores de personas en situación de dependencia. BOE núm. 114, de 12 de mayo de 2007, páginas 20602 a 20605 (4 págs.)

⁶ España. (2015). Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE núm. 261, de 31/10/2015.

⁷ España. (2019). Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo. BOE núm. 57, de 07/03/2019.



protección de quienes interrumpen su actividad para atender situaciones de gran dependencia⁸.

Ahora bien, esta protección contributiva no elimina la sobrecarga material y emocional que soportan las personas cuidadoras. Desde una perspectiva socio-sanitaria, la prestación prolongada de cuidados genera con frecuencia fatiga física, aislamiento, deterioro de la salud mental y el denominado “síndrome del cuidador”⁹, de modo que la persona que cuida se convierte, en no pocas ocasiones, en sujeto indirectamente dañado por la situación de dependencia.

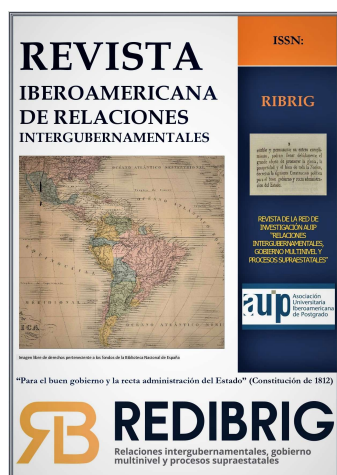
En la práctica, además, la distribución del cuidado sigue presentando un marcado sesgo de género: son mayoritariamente mujeres quienes asumen simultáneamente responsabilidades domésticas, asistenciales y afectivas, configurándose de facto como personal socio-sanitario informal sin el correspondiente reconocimiento jurídico pleno¹⁰.

La insuficiencia de servicios públicos suficientes, intensivos y accesibles de ayuda a domicilio y atención comunitaria, empuja a muchas familias a resolver privadamente lo que el sistema no cubre. Y ahí aparece una segunda capa del problema: cuando la red pública no alcanza o lo hace tardíamente, las familias con recursos medios o bajos recurren con frecuencia a la contratación

⁸ España. (2021). Real Decreto 1057/2021, de 30 de noviembre; España. (2024). Ley 3/2024, de 30 de octubre. BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 2021, páginas 153027 a 153030 (4 págs.)

⁹ Badia, M. (2005). Calidad de vida familiar. *Intervención Psicosocial*, 14(3), 325–341.

¹⁰ Munuera, M. P., & Alemán, C. (2015). *Mediación y dependencia*.



directa de mujeres migrantes para tareas de aseo, movilidad, acompañamiento, alimentación, administración de medicación, vigilancia y limpieza¹¹. Ese desplazamiento del cuidado desde el sistema público hacia el ámbito privado no elimina el problema, sino que lo transforma en precariedad privada.

3. ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y CRÍTICO DEL MODELO DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.

Desde una perspectiva crítica, el sistema español de cuidados presenta una contradicción estructural profunda: se configura como un pilar del Estado del bienestar, pero funciona, en buena medida, a través de mecanismos propios de un mercado laboral secundario, precario y segmentado¹².

En primer lugar, el modelo sigue siendo intensamente familista. La Ley 39/2006 reconoce la prestación económica para cuidados en el entorno familiar como excepcional, pero la práctica ha demostrado que dicha excepcionalidad ha operado con frecuencia como válvula de escape de un sistema incapaz de ofrecer suficientes servicios profesionales¹³. La consecuencia es clara: allí donde la red pública no llega, cuida la familia; y cuando la familia no puede sola, contrata como puede.

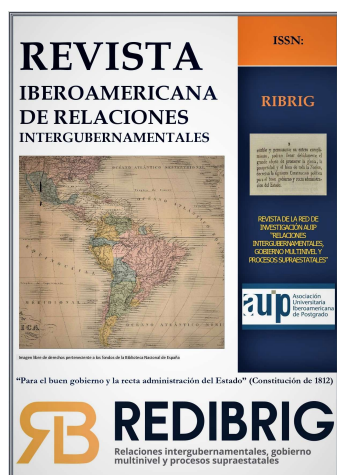
En segundo lugar, la profesionalización del sector se ha desarrollado de forma incompleta. La ayuda a domicilio aparece formalmente como un servicio profesional,

7

¹¹ Organización Internacional del Trabajo. (2011). Convenio nº 189 sobre trabajo doméstico.

¹² Prieto, C. (2015). *Trabajo, cuidados y desigualdad social*. Madrid: Catarata.

¹³ España. (2006). Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE núm. 299, de 15/12/2006.



pero su despliegue efectivo ha descansado muchas veces sobre empleo muy feminizado, parcial, mal remunerado y sujeto a fuertes restricciones presupuestarias¹⁴. La externalización a empresas privadas no ha eliminado la precariedad; en numerosos casos la ha “administrado”¹⁵. Cuando el sector depende intensamente de licitaciones a la baja, de precios insuficientes y de una fuerte presión de costes, el resultado suele ser el deterioro simultáneo de las condiciones laborales y de la calidad asistencial¹⁶.

En tercer lugar, la posición de las personas migrantes es particularmente vulnerable. La normativa internacional y europea reconoce la igualdad de trato y la protección de las personas trabajadoras migrantes, pero la realidad material muestra un acceso desigual a los derechos, especialmente cuando confluyen irregularidad administrativa, trabajo en domicilios privados y necesidades urgentes de cuidado¹⁷. La reforma del Reglamento de Extranjería de 2024 mejora algunas vías de acceso a la regularidad y al empleo, pero no resuelve por sí sola la inserción laboral degradada ni la subordinación estructural que caracteriza al sector de los cuidados¹⁸.

8

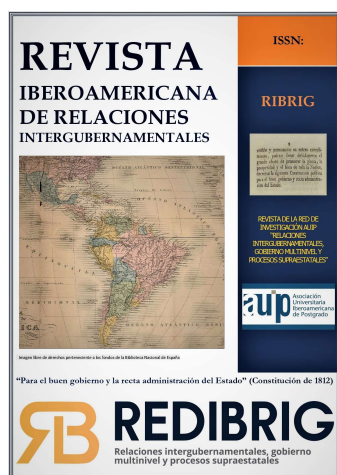
¹⁴ IMSERSO. (2020). *Estadísticas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*.

¹⁵ Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2023). *La ayuda a domicilio en España*.

¹⁶ UGT Servicios Públicos. (2024). *Informe sobre el sector de ayuda a domicilio*.

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2025). *Personas trabajadoras migrantes en la economía del cuidado*.

¹⁸ España. (2024). Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería. BOE núm. 280, de 20 de noviembre de 2024.



En cuarto lugar, persiste una fractura jurídica interna del sistema. La misma actividad material —cuidar, movilizar, alimentar, acompañar, limpiar y sostener la vida cotidiana de una persona dependiente— puede quedar sometida a un régimen laboral ordinario, a una relación laboral especial o a una no-relación laboral con simple protección contributiva¹⁹. Esta pluralidad de estatutos genera desigualdad objetiva de derechos y obliga a concluir que el ordenamiento no ha construido aún un verdadero derecho del cuidado, sino una suma de regímenes dispersos.

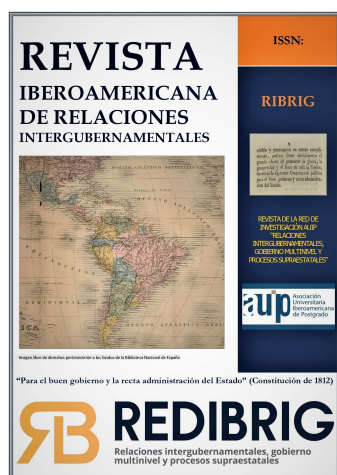
En quinto lugar, el sistema tiende a absorber y reutilizar desigualdades previas. Las mujeres migrantes entran en el sector no porque sea un espacio neutro de oportunidades, sino porque ocupa el segmento menos valorado de la división social del trabajo²⁰. Así, el sistema no corrige la desigualdad de género, clase y origen, sino que se sostiene sobre ella. La ayuda a domicilio y el empleo doméstico han funcionado, con frecuencia, como canales de inserción laboral subordinada, más próximos a la supervivencia que a la plena ciudadanía laboral²¹.

Finalmente, la protección del cuidado no profesional, aunque relevante, sigue siendo insuficiente. La cotización vía convenio especial y la formación pública son avances, pero no alteran el hecho de que el cuidado familiar intensivo continúa sin estatuto laboral, sin salario y

¹⁹ España. (2011). Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, relación laboral del servicio del hogar familiar. BOE núm. 277, de 17 de noviembre de 2011, páginas 119046 a 119057 (12 págs.)

²⁰ Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía*. Madrid: Traficantes de Sueños.

²¹ Gálvez Muñoz, L. (2016). Género, trabajo y desigualdad. *Revista de Economía Crítica*.



sin reconocimiento jurídico pleno²². El Estado protege parcialmente la contingencia, pero no asume plenamente el valor económico y social del trabajo de cuidar²³.

4. VULNERABILIDAD JURÍDICA Y DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

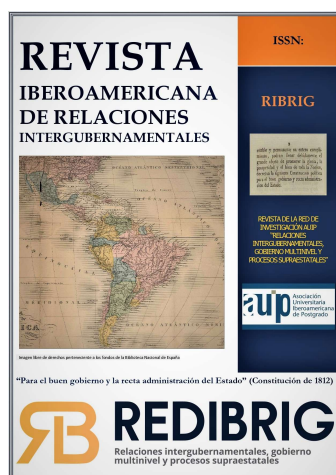
Desde una perspectiva jurídica, conviene subrayar que no todo cuidado domiciliario tiene la misma naturaleza. Cuando la persona cuidadora es contratada directamente por el titular del hogar o por su representante para realizar tareas retribuidas de atención y cuidado en el ámbito doméstico, la relación queda, en principio, encuadrada en la relación laboral especial del servicio del hogar familiar. Cuando, por el contrario, la prestación se articula a través de una empresa acreditada o de una entidad pública o privada dentro del sistema de dependencia, la relación es laboral común u ordinaria. Y cuando se trata de familiares o personas del entorno que atienden sin salario y en el marco de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, no existe propiamente relación laboral, aunque sí pueda haber una tutela parcial en Seguridad Social²⁴. Esta distinción, confirmada además por el propio diseño legal del sistema, demuestra que la naturaleza jurídica del cuidado no depende de la intensidad de la dependencia, sino de la estructura organizativa y contractual de la prestación.

10

²² España. (2007). Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, Seguridad Social de cuidadores. BOE.

²³ Gaceta Sanitaria. (2012). *El cuidado familiar prestado a personas dependientes*.

²⁴ España. (2011). Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, relación laboral del servicio del hogar familiar. BOE núm. 277, de 17 de noviembre de 2011, páginas 119046 a 119057 (12 págs.)



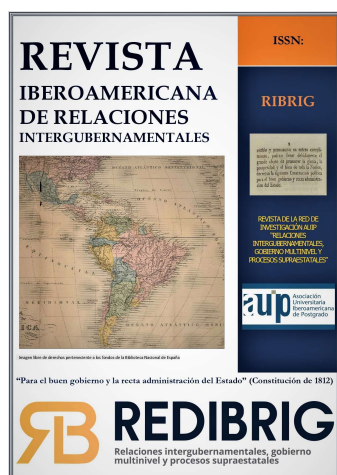
La fragmentación del modelo tiene consecuencias muy relevantes. Una misma persona dependiente puede estar atendida, simultáneamente, por una empleada de hogar, por una auxiliar contratada por una empresa de ayuda a domicilio y por una cuidadora familiar no profesional, coexistiendo tres regímenes jurídicos distintos para tareas materialmente muy similares. Esto revela que el sistema español de cuidados no responde a una lógica unitaria, sino a una combinación de trabajo asalariado ordinario, relación laboral especial e informalidad familiar protegida de forma limitada.

Desde un plano más amplio, la creciente centralidad de las personas migrantes en el sector no puede entenderse al margen del contexto demográfico y normativo²⁵. El nuevo Reglamento de Extranjería aprobado por el Real Decreto 1155/2024²⁶ reconoce expresamente que el fenómeno migratorio es estructural y que la reforma pretende simplificar procedimientos, reducir tiempos, mejorar la concreción jurídica de los permisos y contemplar de manera expresa los derechos de las personas trabajadoras migrantes. En su preámbulo, además, vincula la reforma a los retos del mercado laboral español y a la necesidad de establecer canales de migración regular.

Igualmente, el reglamento regula nuevos tipos de arraigo y rebaja, con carácter general, a dos años el tiempo de permanencia exigido para determinadas vías de arraigo, favoreciendo la integración documental y laboral.

²⁵ Gómez, I. A. (2016). Mediación y dependencia. *Revista de Mediación*.

²⁶ España. (2024). Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. BOE núm. 280, de 20 de noviembre de 2024.



Interpretado en sentido inverso, el problema de fondo persiste: la mejora formal del acceso a la regularidad administrativa no equivale por sí sola a protección material efectiva. El trabajo de cuidados sigue siendo un espacio en el que confluyen vulnerabilidad administrativa, baja capacidad de negociación, dependencia económica, discriminación por origen, feminización del empleo precario y dificultades probatorias derivadas del trabajo en el domicilio²⁷. La jurisprudencia reciente ha corregido algunas de estas desigualdades. La STJUE de 24 de febrero de 2022 declaró contraria al Derecho de la Unión la exclusión de las empleadas de hogar de la protección por desempleo, al apreciar una discriminación indirecta por razón de sexo, lo que obligó a adaptar la normativa española²⁸.

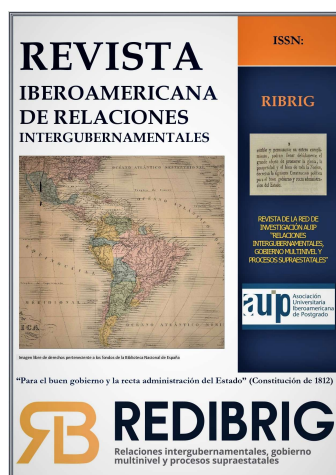
En paralelo, la jurisprudencia europea sobre dependencia y libre circulación también resulta ilustrativa. En el asunto *da Silva Martins*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) reconoció que las prestaciones ligadas al riesgo de dependencia no deben perderse por el mero hecho de ejercer la libre circulación dentro de la Unión, y que no puede convertirse en “cotización a fondo perdido” la contribución realizada por una persona migrante a un sistema de seguridad social extranjero²⁹. La citada sentencia del TJUE resulta relevante en la medida en que sitúa la dependencia dentro de

12

²⁷ Organización Internacional del Trabajo. (2011). Convenio nº 189.

²⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2022). Sentencia C-389/20, 24 de febrero.

²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 30 de junio de 2011 (petición de decisión prejudicial planteada por el *Bundessozialgericht* Kassel - Alemania) - João Filipe da Silva Martins / Bank Betriebskrankenkasse – Pflegekasse.



una lógica de protección reforzada de los derechos sociales de las personas migrantes y pensionistas móviles, aun en un marco europeo de simple coordinación y no de plena armonización.

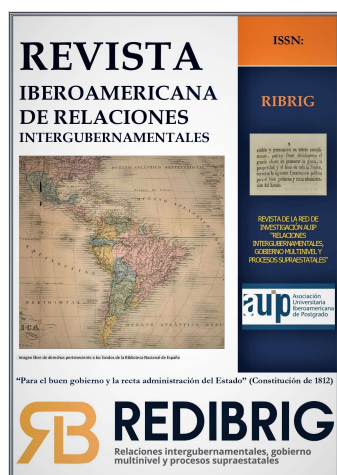
Por otro lado, resulta especialmente relevante que el hecho de que la mayor parte de la facturación de determinadas empresas del sector proceda de la Administración pública es un criterio objetivo, homogéneo y estable para delimitar el ámbito funcional de un convenio colectivo³⁰. Lo anterior confirma la naturaleza híbrida del sector de la dependencia: formalmente prestado por entidades privadas en muchos casos, pero económicamente fuertemente sostenido por financiación pública. Ello refuerza la idea de que la ayuda a domicilio y la atención a personas dependientes no constituyen un mercado plenamente privado, sino un espacio de externalización pública intensiva que condiciona salarios, negociación colectiva y calidad del empleo.

13

La doctrina de los tribunales administrativos de contratación ha puesto de relieve importantes tensiones jurídicas en torno a la configuración de estos contratos.

Así, en relación con los criterios de adjudicación y solvencia, la Resolución 133/2020 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía declaró contraria a Derecho la exigencia de arraigo territorial previo por limitar la libre concurrencia, afirmando que tales cláusulas constituyen restricciones antijurídicas de

³⁰ Garijo, M. C., & General, V. (2024). La transformación del control y la gestión del gasto público: más allá de un cambio de formato. *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, (84), 169-187.



acceso a la licitación³¹. En la misma línea, la Resolución 144/2019 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León consideró que la valoración de la proximidad geográfica como criterio de adjudicación generaba una ventaja competitiva injustificada y vulneraba los principios de igualdad y no discriminación³². Estas resoluciones evidencian que el diseño de los contratos públicos de ayuda a domicilio puede reproducir desigualdades estructurales, afectando indirectamente a las condiciones de acceso al mercado de trabajo y consolidando dinámicas de exclusión.

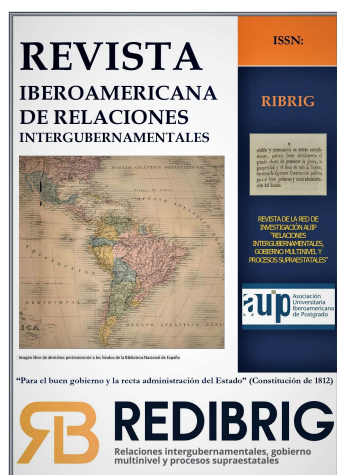
En otro orden de cosas, la determinación del presupuesto base de licitación constituye un elemento clave en la precarización del sector. La jurisprudencia administrativa ha insistido en la necesidad de respetar los artículos 100 y 101 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), que exigen el desglose de costes y la adecuación a los convenios colectivos³³. En este sentido, la Resolución 259/2022 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía declaró la nulidad de un

14

³¹ Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. (2020). Resolución 133/2020, de 28 de mayo.

³² Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León. (2019). Resolución 144/2019, de 26 de septiembre.

³³ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.



pliego por no detallar adecuadamente los costes salariales ni los gastos estructurales³⁴.

Asimismo, la Resolución 285/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) anuló cláusulas contractuales por no desglosar los costes directos e indirectos, destacando que esta omisión impide la correcta concurrencia y ejecución del contrato³⁵.

Estos pronunciamientos administrativos muestran cómo la insuficiencia de los precios de licitación y la opacidad en la estructura de costes trasladan la presión económica hacia las condiciones laborales, afectando especialmente a colectivos vulnerables como las mujeres migrantes.

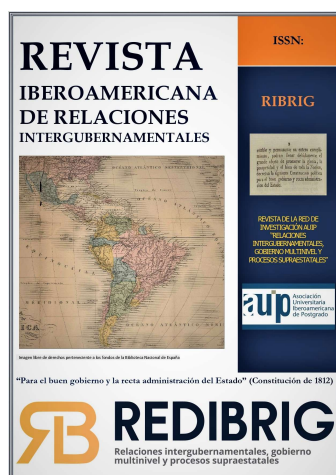
De igual importancia, la exigencia de cumplimiento de convenios colectivos y normativa laboral ha sido objeto de múltiples pronunciamientos. La Resolución 1496/2019 del TACRC subrayó la obligación de incorporar en los pliegos el cálculo detallado de los costes laborales conforme al convenio aplicable, señalando que su omisión vulnera la LCSP y distorsiona la competencia³⁶.

De forma similar, la Resolución 108/2022 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia estimó un recurso por inaplicación del convenio colectivo del sector, reforzando la exigencia de respeto a las condiciones laborales mínimas.

³⁴ Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. (2022). Resolución 259/2022, de 6 de mayo.

³⁵ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2020). Resolución 285/2020, de 27 de febrero.

³⁶ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2019). Resolución 1496/2019, de 19 de diciembre.



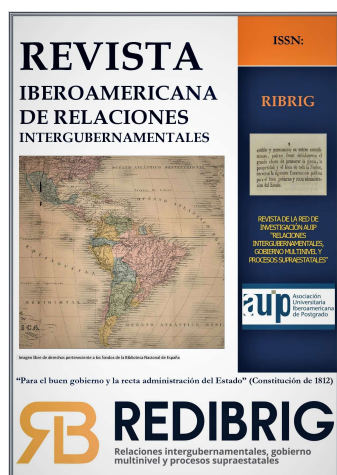
Algo similar ocurre con la delimitación en cuanto a requisitos se refiere, de habilitación profesional en el ámbito del sector. La Resolución 261/2021 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía anuló la exigencia de certificaciones no previstas en la normativa sectorial por considerarlas desproporcionadas y no vinculadas al objeto del contrato³⁷.

Igualmente, el TACRC (Resolución 1899/2021) ha diferenciado claramente entre habilitación profesional y solvencia técnica, estableciendo que la primera constituye un requisito de legalidad y no puede utilizarse como mecanismo restrictivo de acceso al mercado.

Este conjunto de pronunciamientos administrativos pone de manifiesto que la contratación pública en el ámbito de la dependencia dista de ser un mecanismo neutral, configurándose, por el contrario, como un espacio jurídico en el que se dilucidan cuestiones esenciales relativas a la igualdad en el acceso a las prestaciones, la garantía de la libre competencia y la salvaguarda de los derechos laborales.

En lo que respecta a las personas migrantes, la situación de vulnerabilidad jurídica se ve especialmente intensificada, acentuándose los riesgos de desprotección y desigualdad en el acceso y ejercicio efectivo de sus derechos. La concurrencia de situaciones de irregularidad administrativa, la prestación de servicios en el ámbito domiciliario y la dependencia económica configuran un escenario de subordinación estructural que restringe de manera significativa el ejercicio efectivo de los derechos. Si bien el ordenamiento jurídico consagra formalmente

³⁷ Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. (2021). Resolución 261/2021, de 1 de julio.



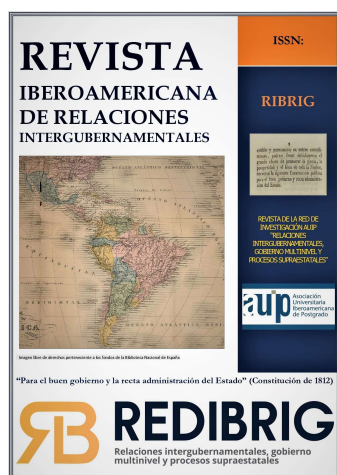
el principio de igualdad de trato, en la práctica se constatan notables dificultades en materia probatoria, limitaciones en la actuación de la Inspección de Trabajo y una elevada tolerancia hacia situaciones de informalidad laboral.

Finalmente, la concurrencia de factores como el género, el origen y la posición socioeconómica intensifica las dinámicas de desigualdad descritas. El sector de los cuidados se mantiene altamente feminizado y sustentado, en gran medida, en trabajo de personas migrantes, lo que da lugar a un mercado laboral segmentado en el que las condiciones de empleo se sitúan en los niveles más bajos de protección jurídica y social. El sistema de atención a la dependencia no solo no corrige dichas desigualdades estructurales, sino que, en buena medida, se apoya en ellas para su propio funcionamiento.

En suma, la vulnerabilidad jurídica de las personas migrantes en el sector de la dependencia no puede calificarse como una anomalía coyuntural, sino que responde a un modelo estructural caracterizado por la externalización de servicios, la fragmentación normativa y la presión económica sobre el trabajo de cuidados. La consolidada doctrina emanada de los tribunales administrativos de contratación viene a corroborar esta realidad, poniendo de relieve la necesidad de una reforma integral orientada a garantizar condiciones laborales dignas y una tutela efectiva de los derechos fundamentales.

5. LA PARADOJA DEL ESTADO DEL BIENESTAR: INCLUSIÓN QUE PRECARIZA.

El análisis del sistema de atención a la dependencia permite constatar que su configuración no responde a una lógica neutral, sino que se asienta sobre la intersección de variables como el género, el origen y la posición socioeconómica, constituyendo estas no meros factores contingentes, sino elementos estructurales del propio



modelo. En efecto, la evidencia empírica pone de manifiesto que el Servicio de Ayuda a Domicilio (en adelante, SAD) emplea de forma mayoritaria a mujeres en situación de vulnerabilidad social, muchas de ellas de origen migrante, con bajos niveles de cualificación y trayectorias laborales marcadas por la precariedad³⁸.

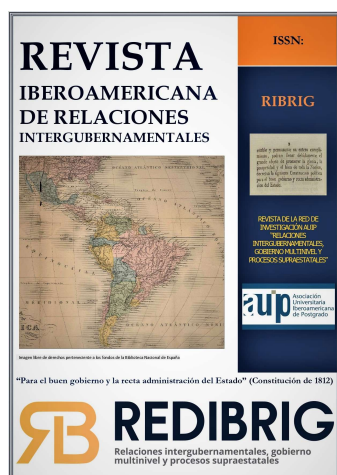
Este escenario revela que el sistema no solo no corrige las desigualdades preexistentes, sino que, en cierta medida, las integra y reproduce, configurando un auténtico segmento secundario del mercado de trabajo caracterizado por bajos salarios, elevada parcialidad involuntaria, escasa estabilidad en el empleo y una protección social limitada³⁹. En este sentido, la organización del sector de los cuidados se erige como un espacio paradigmático de segmentación laboral estructural.

El SAD cumple, formalmente, una doble función: de un lado, garantizar la atención a las personas en situación de dependencia; de otro, generar oportunidades de empleo. Sin embargo, esta doble dimensión, frecuentemente presentada como un elemento positivo desde la perspectiva de las políticas públicas, encierra importantes tensiones.

En particular, puede sostenerse que el sistema transforma una política social en un mecanismo de inserción laboral caracterizado por la precariedad, en el que el acceso al empleo no se traduce necesariamente en condiciones de trabajo dignas, ni en una verdadera integración

³⁸ Vid. datos y análisis contenidos en el documento de referencia sobre el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD).

³⁹ Sobre la segmentación del mercado de trabajo, vid. PIÑEIRO, C., *Mercados de trabajo y desigualdad*, Madrid, 2018.



en el mercado laboral en condiciones de igualdad⁴⁰. Así, la inserción se produce en los márgenes del sistema productivo, consolidando posiciones de desventaja estructural.

En términos más amplios, cabe afirmar que el Estado social, a través de estos mecanismos, externaliza parcialmente los costes del cuidado hacia colectivos especialmente vulnerables, fundamentalmente mujeres, perpetuando así dinámicas de desigualdad que el propio sistema debería corregir⁴¹.

A mayor abundamiento, resulta especialmente significativo que la constatación de factores como la nacionalidad o el origen cultural inciden en los procesos de selección de las trabajadoras del sector, en ocasiones condicionados por las preferencias o prejuicios de las personas usuarias del servicio.

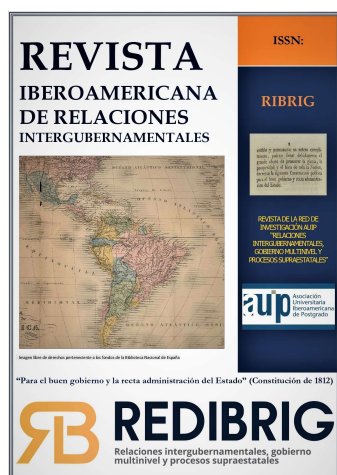
Esta realidad plantea serias dudas en términos de compatibilidad con el principio de igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, así como con la normativa antidiscriminatoria aplicable⁴².

De igual forma, puede apreciarse una cierta tolerancia institucional hacia dinámicas basadas en prejuicios cul-

⁴⁰ En este sentido, vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., “Políticas de empleo y precariedad laboral”, *Revista de Derecho Social*, nº 85, 2019.

⁴¹ Sobre la externalización de los cuidados en el Estado social, vid. PÉREZ OROZCO, A., *Subversión feminista de la economía*, Madrid, 2014.

⁴² Sobre la externalización de los cuidados en el Estado social, vid. PÉREZ OROZCO, A., *Subversión feminista de la economía*, Madrid, 2014.



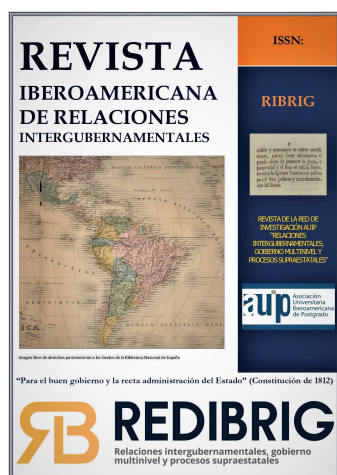
turales, raciales o de origen, lo que contribuye a la reproducción de formas de exclusión simbólica y material. De este modo, el sistema no solo no corrige estos sesgos, sino que, en determinados contextos, los canaliza o legitima como mecanismo de ajuste funcional del servicio.

Por otra parte, a pesar de que el marco normativo vigente exige la acreditación de determinadas cualificaciones profesionales para el desempeño de funciones en el ámbito del cuidado, la práctica revela una significativa flexibilización de dichos requisitos, motivada por las propias necesidades del sistema.

Esta disfunción genera una contradicción estructural: mientras se proclama la profesionalización del sector, su funcionamiento efectivo descansa, en buena medida, sobre mano de obra insuficientemente cualificada o no formalmente acreditada⁴³. Como consecuencia, se produce una devaluación del trabajo de cuidados, reforzándose la percepción de que se trata de una actividad de baja cualificación, tradicionalmente feminizada.

Ello incide negativamente en las posibilidades de movilidad social de las trabajadoras, consolidando trayectorias laborales marcadas por la precariedad y limitando las expectativas de mejora profesional. Además, los datos disponibles evidencian que una parte significativa de las trabajadoras del sector perciben retribuciones próximas o incluso inferiores al salario mínimo interprofesional, desempeñando su actividad en régimen de jornada parcial y con una elevada dependencia de condicionantes familiares, tales como las responsabilidades de cuidado o las dificultades de conciliación.

⁴³ Vid. normativa sobre cualificación profesional en el sector de la dependencia (Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia).



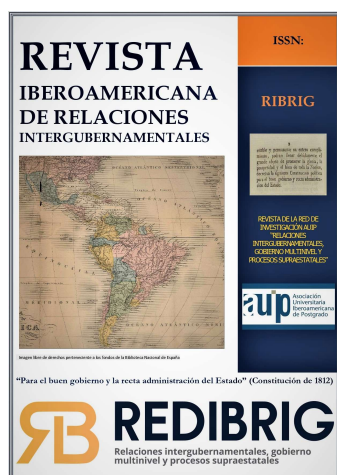
Todos estos factores contribuyen a la consolidación de un fenómeno ampliamente documentado en la literatura especializada: la feminización de la pobreza en el ámbito de los cuidados. En muchos casos, las mujeres acceden a este sector desde situaciones previas de desempleo, violencia o exclusión social, sin que el desempeño de la actividad laboral garantice una autonomía económica real ni una mejora sustancial de sus condiciones de vida.

Finalmente, en aquellos supuestos en los que la gestión del servicio se articula a través de fórmulas de gestión indirecta, mediante la intervención de entidades privadas, se observa una clara prevalencia de la lógica de mercado, orientada a la reducción de costes y a la maximización del beneficio. Este proceso de externalización introduce una dimensión adicional de complejidad, en la medida en que favorece la mercantilización del cuidado, priorizando criterios de eficiencia económica frente a la calidad del servicio y a la garantía de condiciones laborales adecuadas⁴⁴. Como resultado, se produce un deterioro tanto de las condiciones de trabajo como de la propia prestación asistencial, comprometiendo los fines del sistema de atención a la dependencia.

6. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA EN RELACIÓN CON LA DEPENDENCIA Y LA AYUDA A DOMICILIO.

La reforma del sistema exige actuar simultáneamente sobre extranjería, dependencia, empleo, Seguridad Social, contratación pública y políticas de igualdad. Es necesario consolidar vías de regularización más ágiles, estables y realistas para personas migrantes que ya están

⁴⁴ Sobre contratación pública y condiciones laborales, vid. Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

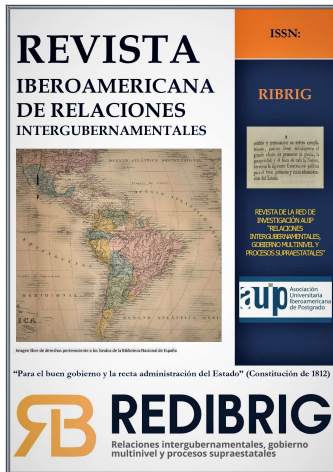


trabajando de hecho en el sector de los cuidados. La reducción de plazos y la reordenación de figuras de arraigo introducidas por el Real Decreto 1155/2024 van en la buena dirección, pero deberían complementarse con procedimientos específicos para el sector de dependencia y ayuda a domicilio, especialmente cuando exista acreditación de experiencia real de cuidado, aunque haya mediado informalidad previa. La política migratoria no puede seguir descansando sobre la tolerancia implícita de la irregularidad como antesala de la regularización.

Por otra parte, España necesita avanzar hacia un estatuto jurídico más coherente del trabajo de cuidados. No puede seguir siendo jurídicamente equivalente cuidar a una persona dependiente en unas condiciones y, en otras, quedar relegado a figuras inferiores o deslaboralizadas. Resulta imprescindible reforzar el carácter profesional del trabajo asistencial domiciliario, clarificar fronteras entre empleo de hogar, ayuda a domicilio y asistencia personal, y evitar que tareas sociosanitarias complejas se descarguen sobre relaciones mal definidas o escasamente protegidas.

Igualmente, la especial protección del domicilio no puede convertirse en un espacio de impunidad laboral. Deben diseñarse protocolos reforzados de intervención inspectora, con garantías constitucionales, pero también con capacidad real para detectar infracotización, jornadas abusivas, trabajo no declarado, discriminación y situaciones de acoso o violencia. El trabajo en casa no puede seguir siendo, en la práctica, un ángulo ciego del Derecho del Trabajo.

Asimismo, en los servicios concertados y externalizados de dependencia y ayuda a domicilio, la Administración debe condicionar de forma mucho más estricta la financiación, licitación y concertación al cumplimiento efectivo de salarios dignos, estabilidad de plantillas,

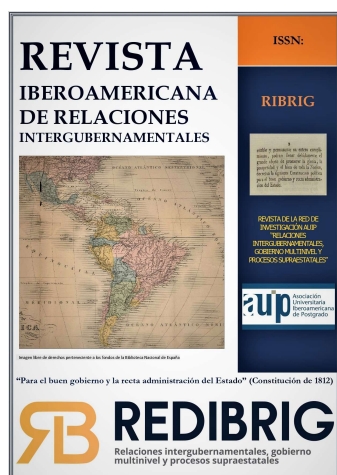


tiempos de atención adecuados y ratios suficientes. La doctrina del Tribunal Supremo sobre la relevancia de la financiación pública en la configuración del sector refuerza precisamente la legitimidad de una intervención pública intensa en esta materia. Si la financiación es pública en gran medida, la calidad del empleo no puede quedar al arbitrio de la reducción de costes.

En cuanto a la profesionalización real, es imprescindible reforzar la formación profesional inicial y continua, pero también reconocer la experiencia ya adquirida por muchas mujeres migrantes en el cuidado de personas mayores, con discapacidad o en situación de gran dependencia. No basta exigir cualificaciones: hay que facilitar su obtención, homologación y acreditación. Deben impulsarse procedimientos rápidos de reconocimiento de competencias profesionales, itinerarios formativos compatibles con el trabajo y mecanismos de homologación menos burocráticos para títulos extranjeros.

23

Tal vez, la corrección de la exclusión del desempleo tras la sentencia del TJUE de 24 de febrero de 2022 fue necesaria, pero no suficiente. Es necesario recalcar que debe avanzarse en la equiparación efectiva con el régimen laboral común en aspectos como prevención de riesgos, protección frente al despido arbitrario, control del tiempo de trabajo, tutela frente al acoso y acceso real a la justicia. La especialidad del empleo de hogar no puede seguir funcionando como justificación permanente de menores estándares protectores. Seguidamente, los cuidadores no profesionales deben recibir más que cotización mínima y formación básica. Deben tener acceso efectivo a respiro familiar, apoyo psicológico, orientación jurídica y sanitaria y, cuando lo deseen, pasarelas reales hacia el empleo formal en el sector. La formación prevista desde 2009 debería conectarse con itinerarios profesionalizadores reales y con acreditaciones oficiales. El cuidado familiar no puede ser una trampa de inactividad

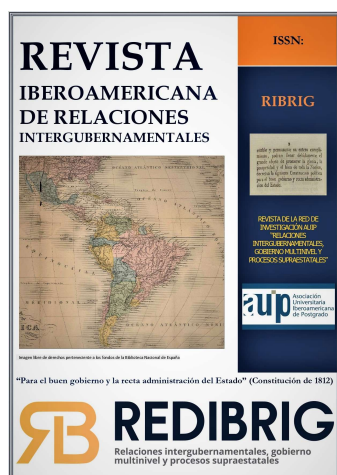


femenina ni una condena a la invisibilidad. Simultáneamente, la acción pública en dependencia debe incorporar de forma expresa la realidad de las mujeres migrantes. Eso exige combatir no solo la precariedad económica, sino también la discriminación étnico-racial, el acoso, la violencia laboral, el aislamiento y la sobrecarga emocional. Las políticas de cuidados deben diseñarse desde la intersección entre género, migración, clase social y edad, y no desde categorías abstractas que no captan la realidad del sector.

Del mismo modo, la mejor protección de las personas migrantes en el sector no pasa solo por regular mejor su empleo, sino por reducir la dependencia estructural del sistema respecto del cuidado informal y de la contratación privada de baja calidad. Hace falta una expansión real de la red pública de ayuda a domicilio, atención comunitaria, asistencia personal y apoyos de proximidad, con intensidades suficientes, continuidad asistencial y cobertura homogénea territorial. Mientras el sistema público sea insuficiente, la precariedad seguirá siendo la solución privada a un déficit público.

En último término, el ordenamiento español necesita avanzar hacia una concepción del cuidado como función social esencial y no como residuo familiar o nicho de mano de obra barata. Eso exige integrar dependencia, extranjería, empleo, Seguridad Social e igualdad en una misma arquitectura jurídica. Solo así podrá pasarse de un sistema que tolera y administra desigualdades a otro que garantice dignidad, continuidad asistencial y ciudadanía social plena para quienes cuidan y para quienes necesitan ser cuidados.

En el ámbito familiar, además, la aparición de una situación de dependencia o discapacidad suele desencadenar reacciones emocionales heterogéneas: negación,



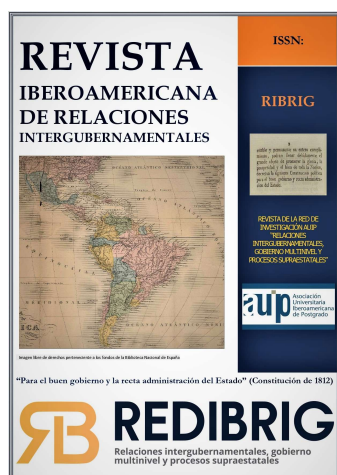
culpa, miedo, aceptación tardía, resentimiento, agotamiento o conflictos por la distribución desigual del cuidado. A ello se añaden controversias sobre el manejo del patrimonio de la persona dependiente, la elección entre cuidado domiciliario e institucionalización, la designación de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica, la relación con los servicios sociales, la accesibilidad del entorno o las decisiones sanitarias y terapéuticas. Por tanto, la dependencia no solo plantea un problema asistencial, sino un complejo entramado de conflictos familiares, jurídicos, patrimoniales, administrativos y laborales que exige respuestas interdisciplinarias⁴⁵.

En suma, el sistema español de dependencia y ayuda a domicilio muestra una doble realidad. Por un lado, constituye un instrumento esencial del Estado social. Por otro, se apoya decisivamente sobre una estructura fragmentada de cuidados, familista y fuertemente apoyada en trabajo femenino y migrante, con distintos niveles de protección jurídica y con una brecha persistente entre reconocimiento formal y efectividad material.

7. Conclusión

El análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo permite afirmar que el sistema español de atención a la dependencia, pese a su indudable relevancia como pilar del Estado social, presenta disfunciones estructurales de notable entidad que comprometen tanto su coherencia interna como su capacidad para garantizar una protección efectiva de los derechos fundamentales y laborales. Lejos de configurarse como un instrumento neutral de provisión de cuidados, el modelo vigente se articula sobre una base de desigualdades preexistentes —de género,

⁴⁵ Ortega, J. (2007). *Conflictos familiares en situaciones de dependencia*.

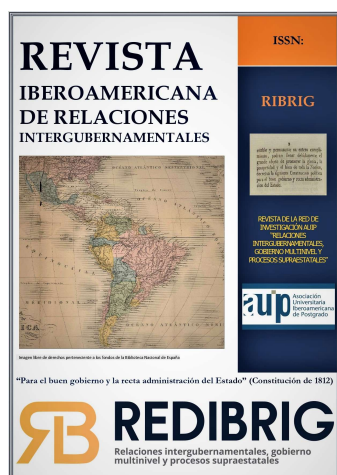


origen y clase— que no solo no corrige, sino que, en buena medida, integra y reproduce funcionalmente.

En particular, la centralidad del trabajo de mujeres migrantes en el sostenimiento del sistema revela la existencia de un patrón estructural de segmentación laboral que sitúa a estos colectivos en posiciones de vulnerabilidad jurídica y material. La concurrencia de factores como la irregularidad administrativa, la prestación de servicios en el ámbito domiciliario y la dependencia económica configura un escenario de subordinación que limita el ejercicio efectivo de derechos, pese al reconocimiento formal de principios como la igualdad de trato o la no discriminación. Esta brecha entre normatividad y realidad constituye uno de los déficits más relevantes del modelo.

Asimismo, la persistencia de una estructura fragmentada —en la que coexisten trabajo asalariado ordinario, relaciones laborales especiales y formas de cuidado encuadradas en el ámbito del Derecho del Trabajo— pone de manifiesto la ausencia de un verdadero estatuto jurídico unitario del cuidado. Esta dispersión normativa no solo genera desigualdad objetiva en la protección de las personas trabajadoras, sino que evidencia la falta de reconocimiento pleno del valor económico y social del trabajo de cuidados, particularmente cuando este se desarrolla en el ámbito familiar o en condiciones de informalidad.

Por otra parte, la creciente externalización de los servicios y la penetración de lógicas de mercado en la gestión de la dependencia han introducido tensiones significativas entre eficiencia económica y garantía de derechos. La contratación pública, lejos de operar como un mecanismo neutral, se configura como un espacio decisivo en el que se proyectan conflictos relativos a la libre competencia, la sostenibilidad financiera del sistema y,

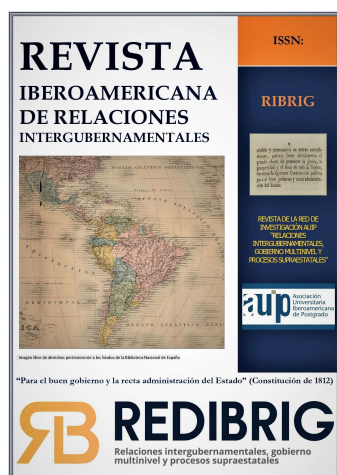


especialmente, las condiciones laborales de las personas trabajadoras. La insuficiencia de los precios de licitación, la presión a la baja sobre los costes y la opacidad en su determinación contribuyen a trasladar el ajuste económico hacia los eslabones más débiles del sistema.

Igualmente, la denominada “paradoja del Estado del Bienestar” se manifiesta con especial intensidad en este ámbito: un sistema concebido para garantizar derechos sociales termina funcionando, en parte, como un mecanismo de inserción laboral precarizada. La generación de empleo en el sector de los cuidados no se traduce necesariamente en empleo digno ni en integración plena en el mercado de trabajo, sino que consolida trayectorias laborales marcadas por la inestabilidad, la parcialidad y la baja protección social, contribuyendo a fenómenos como la feminización de la pobreza.

Atendiendo a una perspectiva jurídico-constitucional, esta realidad plantea interrogantes de gran calado en relación con la efectividad del artículo 14 de la Constitución Española y del conjunto de derechos sociales vinculados al trabajo y a la protección social. La existencia de prácticas de discriminación indirecta, la tolerancia institucional hacia determinadas formas de informalidad y las dificultades de control en el ámbito domiciliario evidencian la necesidad de reforzar los mecanismos de garantía y supervisión, así como de repensar el alcance de la tutela pública en este sector.

En definitiva, la vulnerabilidad jurídica de las personas migrantes en el sector de la dependencia no puede entenderse como una anomalía coyuntural, sino como el resultado de un modelo estructural que articula la provisión de cuidados sobre la base de desigualdades persistentes. Esta constatación impone la necesidad de una reforma integral que supere la actual fragmentación nor-



mativa, refuerce la profesionalización real del sector, garantice condiciones laborales dignas y asegure una protección efectiva de los derechos fundamentales.

Solo a través de una reconfiguración profunda del sistema —que integre de manera coherente las políticas de dependencia, empleo, extranjería, igualdad y contratación pública— será posible transitar desde un modelo que gestiona y administra la desigualdad hacia otro que la corrija activamente, garantizando tanto la dignidad de quienes cuidan como la calidad y continuidad de los cuidados que recibe la ciudadanía.

8. Bibliografía

Alemán, C., y Munuera, M. P. (2015). *Mediación y dependencia*. Madrid: Editorial Universitaria.

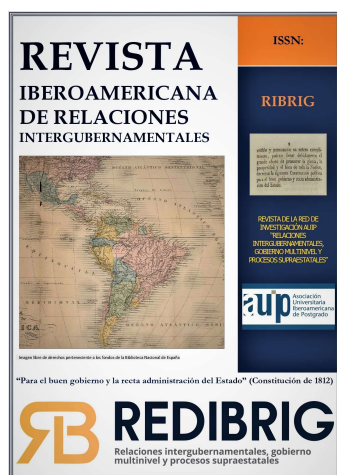
Asensio, I., y Góngora, F. (2016). Aplicaciones de la mediación familiar a los conflictos derivados de la atención a situaciones de dependencia. *Revista de Mediación*, 9(1), 1–7.

Badia, M. (2005). Calidad de vida familiar: la familia como apoyo a la persona con parálisis cerebral. *Intervención Psicosocial*, 14(3), 325–341.

Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). (2020). *Estadísticas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Recuperado de <https://www.imserso.es>

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.



Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 57, de 7 de marzo de 2019.

Real Decreto 1057/2021, de 30 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de acceso y funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 287, de 1 de diciembre de 2021.

Real Decreto 1155/2024, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería. *Boletín Oficial del Estado*, 2024.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2022). Sentencia de 24 de febrero de 2022 (asunto C-389/20).

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2011). Sentencia de 5 de mayo de 2011, asunto *da Silva Martins* (C-388/09).

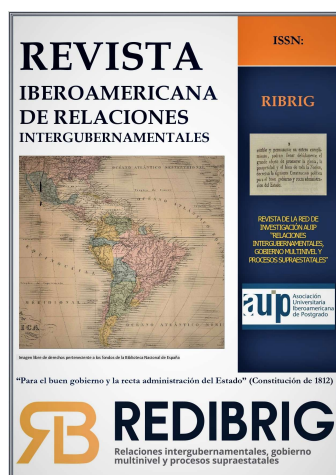
Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2019). Resolución 1496/2019.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2020). Resolución 285/2020.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2021). Resolución 1899/2021.

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía. (2020). Resolución 133/2020.

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía. (2021). Resolución 261/2021.



Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía. (2022). Resolución 259/2022.

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León. (2019). Resolución 144/2019.

Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia. (2022). Resolución 108/2022.