

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

**PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE
DESARROLLA LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOCTAVA
DE LA LEY 31/1995, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE PREVENCIÓN
DE RIESGOS LABORALES, SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA
SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO EN
EL HOGAR Y PARA LA INCORPORACIÓN DE LA
PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO DE LA
SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO**

Junio de 2023

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL	Fecha	Junio de 2023
Título de la norma	Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, sobre la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del empleo en el hogar y para la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	La protección de la seguridad y la salud en el ámbito del empleo en el hogar, así como la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo.		
Objetivos que se persiguen	El objetivo del real decreto es doble: <ol style="list-style-type: none"> 1. En lo que respecta al desarrollo de la disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la norma pretende concretar el elenco de derechos en materia de seguridad y salud en el trabajo de las personas trabajadoras del hogar familiar y los correlativos deberes de las personas empleadoras, de forma tal que: 2. En lo relativo a la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, se pretende garantizar la efectividad de la acción preventiva en la empresa a todas las personas, mujeres y hombres. 		

<p>Principales alternativas consideradas</p>	<p>Se descarta la no regulación pues, en lo que respecta al empleo del hogar, resulta necesaria en virtud de disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.</p> <p>En cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, también se descarta la no regulación al constituir esta una necesidad, como así ha sido identificada en la Estrategia Española de seguridad y salud en el Trabajo 2023-2027 y elevada al nivel de objetivo -«Objetivo 5. Introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud»-, entre cuyas líneas de actuación se encuentra la revisión del marco normativo para integrar la perspectiva de género.</p>
<p>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</p>	
<p>Tipo de norma</p>	<p>Real decreto.</p>
<p>Estructura de la Norma</p>	<p>El proyecto consta de seis artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y ocho disposiciones finales.</p>

Informes recabados
(artículos 26.5, 7 y 9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno)

Es preceptivo el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Se deben recabar, además, de conformidad con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, informe de los siguientes Ministerios:

- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Ministerio de Igualdad.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Ministerio de Sanidad.

Asimismo, se debe recabar el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

El proyecto se debe remitir a las Comunidades Autónomas para su informe.

Por último, el proyecto debe ser dictaminado por el Consejo de Estado (artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y artículo 22.Tres de la Ley Orgánica del Consejo de Estado).

<p>Trámites de consulta pública y audiencia e información pública</p> <p>(artículo 26.2 y 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre)</p>	<p>En virtud del artículo 26.2 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha realizado el trámite de consulta pública. Este trámite estuvo abierto del 13 al 27 de mayo de 2023, habiéndose recibido 8 contestaciones de distintos agentes sociales (un particular, asociaciones y plataformas servicio de ayuda a domicilio y del ámbito del empleo en el hogar, organizaciones sindicales y empresariales).</p> <p>De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El proyecto debe ser objeto de información pública mediante su publicación en el portal web del Ministerio de Trabajo. - A efectos del trámite de audiencia, se debe solicitar el informe de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. 	
<p>ANÁLISIS DE IMPACTOS</p>		
<p>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</p>	<p>Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.</p>	
<p>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</p>	<p>Efectos sobre la economía en general.</p>	<p><input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la economía.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la economía.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la economía.</p>

	<p>En relación con la competencia</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>
	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> no genera nuevas cargas administrativas.</p> <p><input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p> <p><input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.</p> <p><input type="checkbox"/> afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto:</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso.</p>

IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Impacto en la infancia y en la adolescencia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
	Impacto en la familia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
	Impacto por razón de cambio climático	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTRAS CONSIDERACIONES		

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. MOTIVACIÓN

El día 9 de septiembre de 2022 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar, con el fin de armonizar las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras del hogar familiar con las de las restantes personas trabajadoras por cuenta ajena. Se pretendía así eliminar las diferencias de trato no justificadas por la peculiaridad de esta actividad y cuya persistencia estaba vinculada a la histórica infravaloración de este trabajo. De este modo, se avanzaba en la consecución de la equiparación del régimen jurídico de esta relación laboral especial con la común, continuando con la labor iniciada en 2011 con la aprobación del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar y la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Con este objetivo, el Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, ponía fin a la exclusión de este colectivo del ámbito de aplicación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, reconociendo su derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. Esta novedad suponía dejar atrás el deber de la persona empleadora de cuidar de que el trabajo se realizase en condiciones de seguridad y salud, deber genérico sin definir que no ofrecía suficientes garantías para su adecuado cumplimiento. Sin embargo, las peculiaridades de este tipo de actividad laboral derivadas, entre otras, de la falta de entidad empresarial de la persona empleadora, del ámbito privado donde se prestan los servicios y de la pluralidad, en determinados supuestos, de personas empleadoras, debían ser tenidas en cuenta a la hora de definir este derecho. Por ello, en aras de articular la garantía de la salud y seguridad de estas personas trabajadoras con los factores característicos de esta relación laboral de carácter especial, se hacía necesario delimitar los términos y garantías en que se reconocía este derecho, delegando la disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, —disposición introducida por el citado Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre— este cometido a la norma reglamentaria. En cumplimiento de este mandato, la presente norma concreta el elenco de derechos de las personas trabajadoras del hogar familiar y de los correlativos deberes de las

personas empleadoras otorgando la seguridad jurídica necesaria para su efectividad.

Además, el impacto de esta norma excede al ámbito de la prevención de riesgos laborales, alcanzando al derecho a la igualdad de trato entre mujeres y hombres. El avance en los derechos reconocidos a este colectivo constituye una cuestión de justicia social al ser una profesión altamente feminizada. Se siguen así los criterios generales de actuación de los poderes públicos fijados en el artículo 14 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y, concretamente, la integración del principio de igualdad de trato en la política laboral con el fin de evitar la segregación laboral y potenciar el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico. Se contribuye asimismo a visibilizar las enfermedades profesionales que aquejan a las personas trabajadoras del hogar familiar y que, hasta el momento, y como consecuencia de la inexistencia de un derecho a la vigilancia de salud en el ámbito laboral se enfrentaban a mayores dificultades que el resto de las personas trabajadoras para su reconocimiento.

De otro lado, con la aprobación de esta norma, España se anticipa a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio número 189 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre condiciones relativas al trabajo decente para los trabajadores domésticos (citado como el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011), cuya entrada en vigor no se producirá sino hasta el 29 de febrero de 2024. La definición del contenido del derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo recogida en esta norma cumple con la obligación del artículo 13 del citado convenio, consistente en adoptar medidas para asegurar la seguridad y salud en el trabajo de este colectivo. Asimismo, atiende el deber contenido en el artículo 5 del convenio de adoptar medidas para asegurar una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

Por otra parte, la aprobación de esta norma, en lo relativo a la integración de la perspectiva de género en la acción preventiva, es manifestación de la obligación de transversalidad de género configurada en el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, dado que contribuye a integrar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la adopción y ejecución de las disposiciones normativas y en la configuración de las políticas públicas en todos los ámbitos, que no puede excluir el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo de todas las personas establecido en el artículo 40 de la Constitución Española.

La evaluación de riesgos laborales es el elemento central de la actividad preventiva en la empresa. Tanto el artículo 6.2 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, como el artículo 15 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, establecen como principio básico de la prevención en la empresa, primero, la evitación del riesgo, y, segundo, la evaluación del que no se pueda evitar, a efectos de configurar en torno a dicha evaluación las medidas preventivas necesarias. La evaluación adecuada, como tarea preventiva esencial, implica una tarea identificativa que debe atender a la existencia efectiva y objetiva de los riesgos concurrentes, y que, por tanto, debe estar libre de estereotipos de género. Al respecto es necesario tener en cuenta que existe una relación directa entre la valoración e identificación de los riesgos laborales y la valoración de los trabajos. Efectivamente, si se subestima el trabajo de ciertas personas, es previsible que se infravaloren también las circunstancias en que se desarrolla y, particularmente, los riesgos que concurren.

Tal y como ha establecido desde antiguo el Tribunal Constitucional (por todas, STC 229/1992, de 14 de diciembre) no pueden establecerse normas preventivas diferenciadas para hombres y para mujeres cuando el riesgo es el mismo. El punto de partida, pues, es que la prevención en clave de género no puede sustentarse en el establecimiento de normas preventivas diferenciadas para hombres y para mujeres, salvo en los supuestos en que los riesgos son diferentes, lo que sucede en el caso de embarazo, parto reciente y lactancia; así como en los casos relacionados con los umbrales de exposición en atención a las características físicas medias de hombres y mujeres.

La prevención en clave de género implica tener en cuenta en la evaluación y en la acción preventiva todos los factores concurrentes, tanto en los puestos en los que hay una composición equilibrada por género, como en aquellos ocupados mayoritariamente por mujeres o por hombres. La prevención en clave de género debe aplicarse en todos los sectores de actividad e implica fundamentalmente visibilizar en el ámbito de la prevención lo que tradicionalmente ha sido invisibilizado en atención a una composición mayoritariamente masculina de la fuerza de trabajo. Pero una vez advertidos estos factores, la correspondiente acción preventiva debe aplicarse tanto a los hombres como a las mujeres en quienes concurren.

En el caso concreto de los de servicios de ayuda a domicilio, las especiales características de esta actividad, que implica su desarrollo en domicilios

privados, requiere una especificación del alcance de la acción preventiva. El domicilio, en su acepción de medio físico donde se desarrollan las tareas, es una condición de trabajo en el sentido descrito en el artículo 4.7.º de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, así como un lugar de trabajo en los términos del artículo 2.1 del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. Lo anterior no solo no excepciona o atenúa la evaluación de riesgos, sino que, antes al contrario, influye de manera significativa en la naturaleza, carácter y magnitud del riesgo profesional y se vincula de manera inherente al tipo de trabajo que se presta.

En todo caso, el hecho de que los diferentes domicilios donde se prestan los servicios constituyan una esfera aparentemente alejada del control que puede ejercer la empresa requiere que se efectúe un desarrollo normativo que determine el alcance de las obligaciones preventivas. Específicamente, es necesario que se atienda la necesidad de asegurar que se llevan a cabo visitas presenciales a los domicilios donde se lleva a cabo la actividad de cuidado a efectos de que se produzca la adecuada evaluación de riesgos laborales que exigen para todos los trabajos la Directiva 89/391, de 12 de junio de 1989, y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

Por otra parte, también resulta imperativo atender a las situaciones en las que, como consecuencia de la evaluación, resulte aconsejable como acción preventiva más adecuada la adopción de medidas estructurales en el domicilio, sobre todo en relación con el consentimiento de la persona titular del domicilio.

2. OBJETIVOS

El objetivo del Real Decreto es doble. En lo que respecta al desarrollo de la disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la norma pretende concretar el elenco de derechos en materia de seguridad y salud en el trabajo de las personas trabajadoras del hogar familiar y los correlativos deberes de las personas empleadoras, de forma tal que se proporcione la seguridad jurídica necesaria para su efectividad, se avance en la igualdad de trato entre mujeres y hombres (cabe recordar que se trata de una profesión altamente feminizada) y se contribuya a visibilizar las enfermedades profesionales que aquejan a esta población trabajadora al reconocer su derecho a la vigilancia de la salud.

En lo relativo a la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, se pretende garantizar la efectividad de la

acción preventiva en la empresa a todas las personas, mujeres y hombres, en aras de cumplir con la obligación de integrar de forma transversal el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en la adopción de disposiciones normativas contenida en el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. A ello se suma el objetivo de promover la identificación y valoración adecuada de los riesgos laborales de todos los trabajos, para su eliminación o control. Finalmente, con la especificación del alcance de la acción preventiva en los servicios de ayuda a domicilio se intenta lidiar con las peculiaridades de esta actividad que, de no ser atendidas, pueden conllevar una reducción de la protección efectiva de la seguridad y salud de las personas trabajadoras a ella dedicadas.

3. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

La alternativa no regulatoria no fue barajada dado el mandato legal contenido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales de desarrollar reglamentariamente el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

Por lo que respecta a la alternativa no regulatoria de la integración de la perspectiva de género en la acción preventiva, ésta fue descartada dada la necesidad de adoptar medidas legislativas en este sentido, como revela la Estrategia Española de seguridad y salud en el Trabajo 2023-2027, entre cuyos objetivos se encuentra el de introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud -objetivo 5-, que prevé la revisión del marco normativo para integrar la perspectiva de género como una de sus líneas de actuación.

4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

Este real decreto cumple con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El real decreto responde a la necesidad de dar desarrollo reglamentario a las obligaciones legales derivadas de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre. Es eficaz y proporcional, ya que regula los aspectos imprescindibles para que se pueda cumplir lo previsto en el mismo. En cuanto al principio de seguridad jurídica, la norma establece de manera clara los límites que han de aplicarse. Además, cumple con el principio de transparencia ya que en su elaboración se ha

instrumentado la amplia participación de los sectores implicados a través de los trámites de consulta y de audiencia e información públicas, identifica claramente su propósito y se ofrece una explicación completa de su contenido. Por último, la norma es coherente con el principio de eficiencia, dado que su aplicación no impone cargas administrativas innecesarias.

Con este real decreto se avanza en el cumplimiento de la meta 8.5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es decir, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidas las personas jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, así como en el de la meta 5.1, cuyo objetivo es poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

II. CONTENIDO

El presente real decreto se articula en seis artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y ocho disposiciones finales.

La parte dispositiva comienza con un articulado dedicado a la relación laboral de carácter especial del hogar familiar. El artículo 1 explicita su objeto y finalidad. Su artículo 2 concreta el derecho de protección de los riesgos laborales, enumerando los derechos específicos en que se manifiesta este. Prosigue el artículo 3 definiendo las obligaciones de la persona empleadora relativas a la evaluación de riesgos y a las medidas preventivas derivadas de la misma y establece la aplicabilidad de los artículos 25, 26, 27 y 29 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre. Continúa su artículo 4 definiendo el deber de entrega de equipos de protección individual y equipos de trabajo adecuados. El artículo 5 delimita los derechos de información y participación de las personas trabajadoras. Finaliza el artículo 6 detallando el derecho de las personas trabajadoras y el deber de las personas empleadoras relativos a la paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente.

En cuanto a la disposición adicional primera, encomienda al Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo la puesta en marcha de un servicio público gratuito de evaluación de riesgos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones preventivas de las personas empleadoras.

La disposición adicional segunda regula los reconocimientos médicos en el ámbito del empleo doméstico, caracterizado por ser único para la persona trabajadora respecto de todas las personas empleadoras para las que preste

servicios y por la participación del Instituto Nacional de Seguridad Social y de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social. Asimismo, remite a una futura norma reglamentaria la concreción de aspectos necesarios para la articulación de la vigilancia de la salud de este colectivo.

La disposición adicional tercera reconoce el derecho a la protección frente a la violencia y acoso en el empleo doméstico, especificando su contenido, y encarga al Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en colaboración con el Instituto de las Mujeres, la elaboración de una Guía protocolo para su prevención.

En virtud de la disposición adicional cuarta, el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo debe elaborar una Guía para la prevención de los riesgos laborales en el trabajo doméstico.

La disposición transitoria única fija el plazo máximo de un año para la adopción de las medidas específicas por las personas empleadoras.

La disposición final primera modifica el artículo 4.1.b) del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, introduciendo la perspectiva de género en la evaluación inicial de los riesgos.

En igual sentido las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta modifican el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo, el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo y el Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo, para incluir la variable del sexo entre los factores a considerar en la evaluación de riesgos.

La disposición final quinta modifica el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo introduciendo un tercer apartado en su artículo 3 por el que establece obligaciones de empresas con personal dedicado a la actividad de ayuda a domicilio. La concreción de estas obligaciones se efectúa en el nuevo anexo VII en el cual se especifica su ámbito de aplicación, las peculiaridades y contenido de la evaluación de riesgos, así como el consentimiento de la

persona titular del domicilio para la adopción de determinadas medidas preventivas.

Por último, las disposiciones finales sexta, séptima y octava se refieren, respectivamente, al título competencial, la habilitación normativa y la entrada en vigor.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

1. FUNDAMENTO JURÍDICO Y RANGO NORMATIVO

Desde el punto de vista formal, el proyecto es conforme con la atribución genérica al Gobierno del ejercicio de la potestad reglamentaria en el artículo 97 de la Constitución, concretada a favor del Consejo de Ministros en el artículo 5.1.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Asimismo, por el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se establece que deben adoptar la forma de reales decretos acordados en Consejo de Ministros las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.

Además, el desarrollo reglamentario se efectúa en virtud de las habilitaciones recogidas en el artículo 5.1 y la disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

2. COHERENCIA CON EL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Esta norma es acorde y contribuye a la consecución de los derechos de las personas trabajadoras y al cumplimiento de las obligaciones del poder público contenidos en los artículos 9.2, 14 y 40.2 de la Constitución Española.

Asimismo, es coherente con el mandato dirigido a los poderes públicos para avanzar en la igualdad de trato entre mujeres y hombres en el trabajo que se deriva de lo dispuesto en los artículos 3, 4, 5, 14.2, 15 y artículos concordantes de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

De forma más específica, es acorde con la normativa preventiva y, concretamente, con lo dispuesto en los artículos 5.4 y 15.1.d) de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y desarrolla lo dispuesto en la disposición adicional decimoctava de dicha norma.

3. DEROGACIÓN NORMATIVA Y ENTRADA EN VIGOR

3.1. Derogación normativa

El proyecto de real decreto no deroga ninguna norma.

3.2. Entrada en vigor

La disposición final octava ordena la entrada en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

A propósito de la entrada en vigor de las leyes cuya propuesta corresponda al Gobierno, el artículo 23 de la Ley del Gobierno establece que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, cuando aquellas «impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación», regla que, no obstante, «no será de aplicación... cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria». Así pues, procede justificar la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE, puesto que:

a) La disposición adicional 18ª de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales reconoce el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar en los términos y con las garantías que se prevean reglamentaria. Ello supone que mientras no se desarrolle reglamentariamente esta disposición no queda delimitado este derecho, provocando inseguridad jurídica a las partes de la relación laboral y suponiendo una desprotección de las personas trabajadoras de este colectivo.

No obstante, y en aras de permitir que los sujetos destinatarios puedan adoptar las medidas necesarias para cumplir con la nueva normativa, la disposición transitoria única prevé: «Las personas empleadoras sujetas a las obligaciones recogidas en esta norma tendrán un plazo de un año desde su entrada en vigor para la adopción de las medidas específicas derivadas de la misma.»

b) En cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en la acción preventiva, se considera que su entrada en vigor no supone la imposición de nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional. La obligación de entender el sexo como un factor más a considerar en la actividad preventiva ya existe en la normativa actual. Así, entre los principios de la acción preventiva del artículo 15 de la Ley

31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se encuentra el de «[a]daptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud». Este precepto, debidamente aplicado, conlleva la necesidad de considerar el sexo. Sin embargo, la práctica empresarial se ha alejado de esta interpretación, haciendo necesario incidir en ella a través de una concreción normativa plasmada en este real decreto.

c) En el caso concreto de los de servicios de ayuda a domicilio, la normativa preventiva actual resulta insuficiente para la adecuada protección de las personas trabajadoras que prestan servicios de ayuda al domicilio. Ello por cuanto la citada normativa no tiene en cuenta las peculiaridades derivadas de que el centro de trabajo es un domicilio. Mientras esta situación no se revierta, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo de este colectivo se verá comprometido.

IV. ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA MATERIA

El título competencial a cuyo amparo se dicta esta norma es el artículo 149.1.7ª CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, y respecto del concepto *legislación* en esta materia, el Tribunal Constitucional ha señalado que el término “legislación” ha de ser entendido en sentido amplio o material, comprendiendo tanto las leyes formales como los reglamentos que las desarrollan (SSTC 33/1981, 18/1982, de 4 de mayo; 39/1982, de 30 de junio; 57/1982, de 27 de julio; 7/1985, de 25 de enero; 249/1988, de 20 de diciembre; 190/2002, de 17 de octubre; 30/2003, de 18 de diciembre). Sobre la “materia laboral” reservada a la legislación estatal, ha indicado que no es la que se refiere genéricamente al mundo del trabajo, sino en un sentido concreto y restringido, la que “regula directamente la relación laboral, es decir, [...] la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios” (STC 35/1992, 360/1993). Por tanto, para el Tribunal Constitucional, legislación laboral la que regula el trabajo asalariado, cuyo estatuto jurídico propio surge de la existencia de un contrato de trabajo.

En cuanto a la competencia de “ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”, estas gozan, de acuerdo con esta doctrina del tribunal Constitucional, de potestad para promulgar disposiciones administrativas ad intra, que afecten a la “organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia” (SSTC 57/1982 y 360/1993, de 3 de diciembre). En consecuencia, tan solo pueden dictar las normas necesarias, para la ejecución regular de los servicios estatales que les sean transferidos, siempre que no alteren su régimen jurídico general, que es competencia del Estado.

Así, y sin perjuicio de la exclusividad de la competencia estatal para la regulación de la materia objeto del presente proyecto normativo, se entiende necesario el informe de las Comunidades Autónomas por cuanto el proyecto de real decreto atribuye a los servicios públicos de empleo autonómicos una serie de funciones en relación con los contratos formativos como es el caso de la gestión de la actividad formativa.

V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. CONSULTA PREVIA

En virtud del artículo 26.2 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha realizado el trámite de consulta pública. Este trámite estuvo abierto del 13 al 27 de mayo de 2023, habiéndose recibido 8 contestaciones de distintos agentes sociales (un particular, asociaciones y plataformas servicio de ayuda a domicilio y del ámbito del empleo en el hogar, organizaciones sindicales y empresariales).

Se adjuntan las principales aportaciones recibidas en documento anexo.

2. AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA

Por su parte, el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, establece además que cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un

mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifique.

Por ello, el texto del proyecto debe ser objeto de publicación en el portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, a efectos de información pública. Asimismo, debe remitirse el mismo a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

3. INFORMES

Este proyecto se ha sometido a informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Se deben recabar, además, de conformidad con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, informe de los siguientes Ministerios:

- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Ministerio de Igualdad.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Ministerio de Sanidad.

Asimismo, se debe recabar el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

El proyecto se debe remitir a las Comunidades Autónomas para su informe.

4. DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO

El proyecto debe ser dictaminado por el Consejo de Estado (artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y artículo 22.Tres de la Ley Orgánica del Consejo de Estado).

VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto tiene un impacto económico positivo en la medida en que una mejor seguridad y salud en el trabajo, como la que persigue esta norma, tiene

efectos positivos en la economía nacional. Así lo reconoce la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo: «Los países con sistemas de seguridad y salud deficientes utilizan recursos valiosos para abordar lesiones y enfermedades que podrían evitarse. Adoptar una estrategia nacional sólida entraña numerosas ventajas, entre otras: mejora de la productividad por el menor número de bajas por enfermedad[;] reducción de los costes de asistencia sanitaria[;] mantenimiento en el empleo de los trabajadores de mayor edad[;] propiciación de métodos y tecnologías de trabajo más eficientes[; y] disminución del número de personas que tienen que reducir su jornada laboral para cuidar de algún familiar».

2. IMPACTO PRESUPUESTARIO

El proyecto podría tener un impacto presupuestario no significativo en los siguientes organismos:

- En el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo toda vez que le corresponde desarrollar un servicio público gratuito de evaluación de riesgos, elaborar una guía en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito del trabajo doméstico, así como elaborar una guía para prevenir el acoso en el ámbito del trabajo doméstico.

No obstante, se entiende que, en la medida en que su 'Estrategia de Seguridad y Salud en el trabajo 2023-2027' contempla como uno de sus objetivos el introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo y, en la medida en que no pueda atender estas obligaciones con los recursos económicos existentes, esta necesidad financiera quedará cubierta como se desprende de la citada Estrategia: «Determinadas acciones previstas a lo largo de la Estrategia precisan el correspondiente apoyo financiero. El Gobierno de España, a través del Ministerio de Trabajo y Economía Social y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se compromete a garantizar una línea de financiación estable mediante cualquier fórmula financiera que permita acometer las mencionadas acciones y alcanzar los objetivos previstos». Por ello, parece que las nuevas tareas podrían acometerse con los recursos disponibles.

- En el Instituto Nacional de Seguridad Social, encargado de organizar y controlar los reconocimientos médicos. No obstante, hasta el desarrollo reglamentario que determine los requisitos para la solicitud del reconocimiento médico, tipos de reconocimiento, aptitud y su certificación, tiempo de vigencia, historias clínicas y su acceso, recursos y organización administrativa,

notificación de enfermedades profesionales, no tendrá lugar la asunción de estas funciones.

- El Instituto de las Mujeres, que colaborará con el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para la elaboración de la guía para la prevención del acoso y violencia en el trabajo doméstico. Se considera que, toda vez que sus funciones comprenden la de elaborar informes e impulsar medidas dirigidas a eliminar discriminaciones existentes respecto de las mujeres, es probable que tenga recursos humanos y económicos disponibles para cumplir con el cometido encomendado, aunque parece que, de nuevo, se podría afrontar con los recursos existentes.

3. ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS

El proyecto no crea nuevas cargas administrativas.

4. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

Esta norma tiene un impacto de género positivo ya que está dirigida, por una parte, a la relación laboral de carácter especial del empleo en el hogar familiar y a los servicios de ayuda al domicilio. Ambos sectores se caracterizan por una sobrerrepresentación femenina. Por otra parte, la norma pretende incorporar la perspectiva de género en la acción preventiva, siendo aplicable a la población trabajadora de todos los sectores económicos.

El avance en la protección de la seguridad y salud en el trabajo de las mujeres supone avanzar en la eliminación de la discriminación que en esta materia ha habido históricamente como consecuencia de la existencia de una óptica androcentrista en la elaboración y aplicación de la normativa preventiva.

5. IMPACTO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Tiene un impacto nulo en la infancia y la adolescencia.

6. IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

Tiene un impacto nulo en la familia.

7. IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

El presente proyecto no tiene un impacto significativo en lo relativo a la mitigación del cambio climático.

VII. EVALUACIÓN EX POST

Una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997 del Gobierno, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se considera que la norma proyectada podría ser susceptible de evaluación ex post mediante el análisis de las contingencias profesionales declaradas -tipología, duración, etc.-.