

# TRABAJO POR BONOS: ¿NUEVA? PROPUESTA PARA REDUCIR EL EMPLEO INFORMAL<sup>1</sup>

MACARENA HERNÁNDEZ BEJARANO

*Pfra. Acreditada Titular, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Sevilla*

## Índice

**1. INTRODUCCIÓN; 2. ECONOMÍA INFORMAL Y LOS CHEQUES-SERVICIO; 3. EXPERIENCIAS PREVIAS; 4. EL USO DE CHEQUES-SERVICIO, VALES O CUPONES COMO INSTRUMENTO PARA REDUCIR EL EMPLEO INFORMAL. EXPERIENCIAS COMPARADAS; 4.1. El modelo francés CESU; 4.1.1. el chèque emploi service universel déclaratif; 4.1.2. el chèque emploi service universel prefinancié; 4.2. El bono italiano (voucher); 4.2.1. El "libretto famiglia"; 4.2.2. El "contratto di prestazione occasionale"; 4.3. Aspectos comunes de los cheques servicios; 4.4. Sus ventajas y desventajas; 5. CONCLUSIÓN; 6. BIBLIOGRAFÍA**

## 1. INTRODUCCIÓN

En los próximos años la UE deberá afrontar el difícil reto de transitar hacia una nueva Europa respondiendo a grandes y graves problemas (el nivel de pobreza y desempleo, el envejecimiento de la población, la escasez de recursos, el cambio climático, el impacto de las nuevas tecnologías en los modos de producción, el fenómeno migratorio o el empleo informal). Tránsito que deberá llevarse a cabo realizando cambios. Habrá que cambiar la forma de actuar, si se quiere construir una nueva Europa en el que las tradicionales fórmulas de producción y consumo den paso a otras formas de hacer, crecer y de establecer interrelaciones sociales. Habrá que cambiar para construir una forma diferente de hacer economía en la que el crecimiento económico, la protección social y la sostenibilidad medioambiental vayan de la mano<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de los resultados del Proyecto de I+D "Nuevas dinámicas y riesgos sociales en el siglo XXI: desigualdad precariedad y exclusión social" RTI2018-098794-B-C31, Proyecto de I+D RTI2018-098794-B-C32 denominado "Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos" ambos financiados por el MINECO/MICIU y del Proyecto FEDER-2018-1264479 "Nuevas causas y perfiles de discriminación e instrumentos para la tutela antidiscriminatoria en el nuevo contexto tecnológico y social".

<sup>2</sup> Vid. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo SC/048 "Nuevos modelos económicos sostenibles" (18-10-2017).

Orientar Europa hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al desarrollo de “la marca Europea”. Rentabilidad económica, justicia social, gobernanza participativa y conservación de los recursos naturales han de ser las nuevas metas a alcanzar.

En este escenario, las empresas tradicionales y los formatos societarios de la economía social comienzan a renovarse y a adaptarse a las nuevas tecnologías compitiendo con un empresariado emergente y de producción en plataforma. También evolucionan las relaciones laborales. Surgen formas de empleo flexibles, irregulares para ajustarse a modelos y lugares de trabajo no convencionales (ICT-based mobile work, platform work, casual work, employee sharing, vouchers-based work, collaborative employment son algunas de ellas). Tendencias emergentes que están siendo objeto de debate y que merecen atención. Ilustrar su funcionamiento y su afectación a las condiciones de trabajo y al mercado laboral deviene necesario. El intercambio de información y de experiencias a escala nacional y transnacional serán métodos de estudio para detectar y reducir los espacios o zonas “grises” en las relaciones laborales.

En este estudio se analiza la eficacia de los vouchers-based work, -también conocido como trabajo por bonos, trabajo por cheques o vales servicio, o trabajo por cupones- como instrumento para combatir el empleo informal.

## 2. ECONOMÍA INFORMAL Y LOS CHEQUES-SERVICIO

El empleo informal es un fenómeno presente a nivel mundial cuyos efectos perjudican el crecimiento empresarial sostenible, los ingresos públicos y la competencia leal en los mercados<sup>3</sup>. Su acceso por falta de oportunidades impide la consecución de un trabajo decente y digno, objetivo prioritario de la OIT y de las instituciones comunitarias.

Su carácter multidimensional, en cuanto a factores causantes, agentes intervinientes y efectos exige respuestas diversas para su reducción y prevención lo que dificulta la obtención de resultados homogéneos<sup>4</sup>.

A nivel internacional, la Recomendación nº 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal de 12-6-2015 dispuso una serie de orientaciones dirigidas a los Estados para que formularan estrategias globales e integradas dirigidas a facilitar la transición hacia la economía informal.

<sup>3</sup> Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal de 12-6-2015.

<sup>4</sup> En relación con la literatura económica sobre el estado de la cuestión vid. ADAME V. Y TUESTA D: “El laberinto de la economía informal: estrategias de medición e impactos”, Working Paper nº 17, BBVA research, año 2017, págs. 3-5. Disponible en la web <https://www.bbva.com/publicaciones/el-laberinto-de-la-economia-informal-estrategias-de-medicion-e-impactos/>

En esta línea, en la Resolución sobre el trabajo informal y no declarado en la Unión Europea y los países América Latina y el Caribe (2017) “se convoca a los países a adoptar normas que permitan la formalización y regularización en el trabajo formal y a llevar a cabo reformas para simplificar la regularización y los procedimientos basados en el enfoque integral y sus mecanismos, los mismos que deben estar enmarcados en las normativas internas de cada Estado, tanto en lo referente a los trámites relacionados con la afiliación a los servicios de seguridad social, la atención médica y los regímenes de pensiones”<sup>5</sup>.

El trabajo en común entre los Estados se perfila como instrumento útil para luchar contra el empleo informal<sup>6</sup>. Es por ello que desde el año 2016 y a nivel de la UE existe la plataforma europea de colaboración para la lucha contra el trabajo no declarado<sup>7</sup>.

Las disposiciones normativas desarrolladas por los Estados miembros han sido en algunos casos como en España<sup>8</sup> de carácter disuasorio, es decir, dirigidas a incrementar el control y la sanción de los incumplimientos. En otros países como Francia, se han establecido incentivos orientados a favorecer el tránsito hacia la economía formal.

Una interesante propuesta para evitar el pase a la economía informal de determinadas actividades fue la recogida en el Libro Blanco de la Comisión

<sup>5</sup> Vid. Resolución sobre el trabajo informal y no declarado en la UE y los países América Latina y el Caribe, (Cáceres E. y Mann T. coponentes) realizada sobre la base del informe de la Comisión de Asuntos Sociales, Jóvenes y Niños, Intercambios Humanos, Educación y Cultural, EUROLAT, San Salvador 21-9-2017, pág. 6.

<sup>6</sup> La lucha contra el empleo informal fue incluida en la orientación nº 7 de la Decisión (UE) 2015/1848 del Consejo, de 5 de octubre de 2015, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015, (DOE 15-10-2015 En ella se estableció que “Los Estados miembros deben tener en cuenta los principios de flexibilidad y seguridad («principios de flexiseguridad»). Deben reducir y evitar la fragmentación en los mercados laborales y luchar contra el trabajo no declarado. Las normas sobre protección del empleo, la legislación laboral y las instituciones deben todas ellas establecer un entorno adecuado para la contratación, a la vez que ofrecen niveles adecuados de protección a todos los que trabajan y los que buscan trabajo. Es preciso garantizar un empleo de calidad en términos de seguridad socioeconómica, organización del trabajo, oportunidades de educación y formación, condiciones laborales (salud y seguridad, entre otras) y un equilibrio entre vida privada y profesional”. Vid. Libro Blanco de la Comisión Europea “Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI”, Boletín de las Comunidades Europeas (actualmente, Unión Europea), suplemento 6/93, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales, 1993, pág. 20.

<sup>7</sup> Vid. Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado (DOE 11-3-2016).

<sup>8</sup> Cítese, a modo de ejemplo el RD 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas (BOE 6-5-2011) que puso en práctica un Plan extraordinario de medidas orientado a regularizar el trabajo no declarado y a potenciar los mecanismos de control en este ámbito como instrumentos de disuasión y de reacción frente a la ocultación y precarización de las relaciones laborales.

Europea "Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI" (1993), -conocido como Libro Blanco de Delors-<sup>9</sup>. Estimular la oferta y la demanda mediante una nueva economía social que se beneficie del apoyo estatal mediante la concesión ayudas públicas a la creación de empresas e incentivos fiscales y mediante el uso de determinados dispositivos como los «cheques restaurante»<sup>10</sup>.

La particularidad de la propuesta no radica tanto en el apoyo económico estatal, sino en la utilización de ciertas herramientas, similares a los cheques restaurante<sup>10</sup> cuyo uso como contraprestación a la realización de determinados servicios sirven para aflorar de empleos que, de otro modo, permanecerían en la economía sumergida. Siguiendo al Libro Blanco, estos instrumentos "podrían sustituir a las prestaciones sociales de las empresas y de las administraciones locales, y darían acceso a los servicios de proximidad («cheque servicio»)"<sup>11</sup>. En concreto, servirían para las siguientes actividades<sup>12</sup>:

- ayuda a domicilio a las personas mayores y con minusvalías, atención sanitaria, preparación de comidas y tareas domésticas
- guardería de niños sin escolarizar y, para los escolarizados, fuera de los horarios de clases, incluidos los desplazamientos entre el domicilio y la escuela
- asistencia a jóvenes en dificultad, mediante apoyo escolar, oferta de ocio (especialmente deporte), y acompañamiento de los más desfavorecidos
- seguridad de edificios de viviendas- mantener los comercios de proximidad en las zonas rurales y también en los barrios periféricos.

Como instrumento de pago el uso de bonos, vales o cupones por parte del empresariado presenta ciertas reservas desde una perspectiva jurídico-

<sup>9</sup> Vid. Libro Blanco de la Comisión Europea "Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI", *op. cit.*, págs.20-21. Vid también PINTO V.: "Prestazioni ocasionale e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro" en la obra colectiva "Commentario breve allo statuto del lavoro autónomo e del lavoro agile", direct. G. Zilio Grandi e M. Biasi, CedamWolters-Kluwer, Milán 2018, pag. 170.

<sup>10</sup> Los cheques restaurantes son una forma de remunerar la prestación de servicios del trabajador en un efecto no dinerario. Mediante estos vales el trabajador puede adquirir un producto en especie, en este caso comida, en determinados establecimientos asociados a esta fórmula de pago. Vid. LLOMPART BENNÀSSAR M.: "El salario: concepto, estructura y cuantía", Edit. La Ley, 1ª edic., abril 2007, pág. 205.

<sup>11</sup> Vid. Libro Blanco de la Comisión Europea "Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI", *op. cit.*, pág. 21.

<sup>12</sup> Vid. Libro Blanco de la Comisión Europea "Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI", *op. cit.*, pág. 21.

laboral, por la problemática que históricamente han planteado sus antecedentes fraudulentos y los consiguientes perjuicios ocasionados a los trabajadores. No resulta por tanto extraño la existencia de reglas que limiten el pago del salario en un medio distinto a la moneda oficial.

### 3. EXPERIENCIAS PREVIAS

En la relación contractual de intercambio de trabajo productivo por salario los antecedentes de los cheques-servicio se sitúan en un pasado remoto<sup>13</sup>.

En un contexto de economía de subsistencia, las relaciones de trabajo se instrumentaron, en un principio, utilizando el trueque o intercambio de trabajo por bienes de primera necesidad (alimentación, vivienda, u otros bienes de consumo básico)<sup>14</sup>. En una fase posterior<sup>15</sup> y en épocas de escasez monetaria la entrega directa de bienes o productos básicos se suple con la entrega de vales, bonos o cupones que, emitidos por el empresario, eran canjeados por bienes, fundamentalmente de primera necesidad, en establecimientos propios del empresario o convenidos por éste (lo que se conoce como truck system)<sup>16</sup>.

El uso de esta técnica en etapas previas a la Revolución Industrial se generalizó en la industria artesanal, textil y manufacturera inglesa<sup>17</sup>. Y se mantuvo en períodos posteriores, pese a las reiteradas regulaciones que intentaron, con escaso éxito, su limitación y prohibición<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Vid. MONTOYA MELGAR A.: "Derecho del Trabajo" 38ª edic. revisada, edit. Tecnos, Madrid 2017, pág. 40.

<sup>14</sup> Vid MARTÍN JIMÉNEZ R.: "El salario en especie", Cuaderno de Aranzadi Social nº 13, edit. Aranzadi, Navarra, 2002, pág.33.

<sup>15</sup> La doctrina clásica sitúa los orígenes del pago por vales o cupones a partir del siglo XV en países como Inglaterra o E.E.U.U. Vid. BAYÓN CHACÓN G Y PÉREZ BOTIJA E.: "Manual de Derecho del Trabajo", Vol. I, 8ª edic. Marcial Pons, Madrid 1969-70, pág. 445.

<sup>16</sup> En estos almacenes o establecimientos del empresario se hallan los inicios de los posteriores economatos de empresa. Vid. RUBIO ÁLVAREZ A.: "Economatos laborales: del "Truck-Shop al economato laboral obligatorio", *op. cit.*, pág. 63.

<sup>17</sup> La doctrina clásica sitúa los orígenes del pago por vales o cupones a partir del siglo XV en países como Inglaterra o EEU U. Vid. BAYÓN CHACÓN G Y PÉREZ BOTIJA E.: "Manual de Derecho del Trabajo", *op. cit.*, pág. 445. También datan de esa época las primeras normas que regularon su uso. En el caso de Inglaterra, la regulación más temprana fue la Truck Act de 1465. La importancia del fenómeno puede deducirse del número de normas parlamentarias que regularon esta materia, contabilizándose un total de 29 normas parlamentarias. Vid. FERNÁNDEZ PROL F.: "El salario en especie", Monografías Tirant nº 332, edit. Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pág. 158.

<sup>18</sup> En el caso de Inglaterra, la regulación más temprana fue la Truck Act de 1465, que prohibía el pago obligado del salario en mercancías o viveres. El arraigo de esta técnica en la industria inglesa fue de tal magnitud que se han llegado a contabilizar hasta 29 normas parlamentarias contrarias al Truck System, además de múltiples ordenanzas municipales. Vid. FERNÁNDEZ PROL F.: "El salario en especie", *op. cit.*, págs. 158-159.

La escasez de mano de obra que presentaron las primeras fábricas inglesas, asentadas en zonas remotas, próximas a sus fuentes de producción energética, fue un problema que los fabricantes intentaron poner remedio con medidas que se encaminaron a asegurar la mano de obra en dichas zonas y a mantenerla en épocas en crisis. A tales fines se atrajo a la factoría a toda la familia, ofreciéndoles un salario más elevado, empleos para las mujeres y los niños, vivienda y otra serie de servicios<sup>19</sup>.

Ejemplo de ello fueron las denominadas “patriarcales colonias industriales” de Strutt y Arkwright en la década de 1780 consideradas como “una creación deliberada, sin ayuda del Estado o de autoridad local y sin servicios públicos. La fábrica, la presa, los embalses, el taller, las casas, las carreteras y los puentes, la taberna, la tienda la iglesia y la capilla, la mansión del director: todo era concebido por el propietario y construido bajo su vigilancia. La mayor parte del trabajo era realizado por trabajo directo como la fabricación de maquinaria en el taller del mecánico. La mano de obra tenía que ser atraída y conservada”<sup>20</sup>.

Alejadas de los núcleos urbanos donde el acceso a los bienes más primarios resultaba altamente dificultoso, la entrega de empresario de vales o cupones al trabajador en sustitución al dinero fue una práctica habitual.

Facilitaba al trabajador y a sus familias el acceso a mercancías, víveres y otros bienes de primera necesidad disponibles en las tiendas del empresario<sup>21</sup>.

Además el empresario se beneficiaba de esta práctica de forma notable. Mediante el uso de este sistema remuneratorio se vinculaba el consumo del trabajador al contrato de trabajo. Con ello el empresario, a la vez que simplificaba el intercambio, aseguraba el mantenimiento de la mano de obra<sup>22</sup>.

También le permitía suplir el uso de la moneda oficial en períodos de escasez monetaria (escasez que podía responder a situaciones de crisis o

<sup>19</sup> Vid. PHYLLIS D.: “La primera revolución industrial”, colección Historia/Ciencia/Sociedad, nº 22, ediciones Península, 2ª edic., Barcelona, Septiembre 1972, pág.170, citando a E. H. Phelps Brown y Sheila V. Hopkins, Buidlers’WAGE-RATES, Prices and Population: Some Further Evidence, “Económica” (1959), pág. 289.

<sup>20</sup> Vid. PHYLLIS D.: “La primera revolución industrial”, *op. cit.*, pág.169.

<sup>21</sup> Los sitúa a finales del S. XVIII en las colonias, en la industria del hierro, en la construcción de ferrocarriles y en las fábricas del Sur de Gales y Sur de Staf Fordshire y Oeste de Escocia. Vid. HILTON GEORGE W.: “The British Truck System in the Nineteenth Century”, *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 3, Jun., 1957, The University of Chicago Press, pág. 239. Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/1833293>

Accessed: 13-03-2019 13:03 UTC

<sup>22</sup> Vid. la cita de HILTON G.W “The truck System, including a history of the British Truck Acts, 1465-1960, W. Heffer & Sons LTD (Cambridge), p.1 en FERNÁNDEZ PROL F.: “El salario en especie”, *op. cit.*, pág. 153; Vid. también RUBIO ÁLVAREZ A.: “Economatos laborales: del “Truck-Shop” al economato laboral obligatorio”, *Revista de Trabajo* nº 3, año 1960, pág.64.

dificultades económicas de la empresa<sup>23</sup>, al propio funcionamiento de la Ley de Gresham<sup>24</sup> o a períodos de restricción monetaria -siglos XVIII y XIX- donde se llegaron a utilizar monedas de cobre y otras similares para el pago de los salarios<sup>25</sup>).

Trasladadas las fábricas a las ciudades, por la sustitución de la energía hidráulica por el vapor<sup>26</sup>, el Truck System continuó como medio de retribución durante todo el siglo XIX y parte del XX, siendo su uso generalizado en los núcleos urbanos ingleses y en distintos sectores de actividad<sup>27</sup>. Pero ahora fue utilizado con otros fines: el lucro empresarial, la reducción de los salarios y el control sobre la mano de obra.

La inicial función “social” que tuvo en principio el truck se pervierte haciéndose de este sistema una forma abusiva de exclusivo beneficio empresarial.

<sup>23</sup> Vid. PHYLLIS D.: “La primera revolución industrial”, *op. cit.*, pág.142.

<sup>24</sup> Conforme a esta teoría (Ley de Gresham) si existen dos monedas en circulación con el mismo poder liberatorio, la moneda de menor valor desplazará a la de mayor valor que será atesorada por su mayor valor intrínseco. Vid. la definición [https://www.eco-finanzas.com/diccionario/L/LEY\\_DE\\_GRESHAM.htm](https://www.eco-finanzas.com/diccionario/L/LEY_DE_GRESHAM.htm)

<sup>25</sup> Vid. HILTON GEORGE W.: “The British Truck System in the Nineteenth Century”, *op. cit.*, pág. 251.

Como causa principal de la crisis monetaria internacional que tuvo lugar durante el S.XIX se achaca la escasez de moneda metálica. Esta escasez se origina por la depreciación del valor de la plata que conllevaría a su limitación en el sistema monetario y prohibición de la moneda de plata como instrumento de pago internacional, hechos que condujeron a la contracción monetaria causa de la crisis. Vid. RAMÍREZ RABANAL J.: “Causas y efectos de la crisis monetaria internacional del siglo XIX (1861-1895), según los autores españoles de la época”, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2017, págs. 656-657 en relación con págs. 45 y ss. Texto disponible en el repositorio de la Universidad Complutense de Madrid <https://eprints.ucm.es/40825/>.

<sup>26</sup> El cambio en los métodos de producción dio lugar a cambios de localización geográfica de la industria inglesa que se tradujo en la prosperidad para algunas zonas y la ruina para otras. Así lo describe BARANOWSKI: “la industria inglesa cambió varias veces de lugar, a causa del cambio de los métodos de producción. En un principio se hallaba dispersa por los campos, después por la invención de la máquina de Arkwright, movida por el agua; las filaturas de algodón trataron de agruparse a orillas de los ríos; la extensión de los motores de vapor aproximó las fábricas a las ciudades, atrayéndolas hacia los países ricos en yacimientos carboníferos. La industria inglesa emigró de los condados del Este y del Sur hacia los condados del Norte: Lancashire, Cheshire y Yorkshire. Vid. BARANOWSKI T.: “Las crisis industriales en Inglaterra”, *op. cit.*, pág. 296.

<sup>27</sup> En el caso de Inglaterra, la regulación más temprana fue la Truck Act de 1465, que prohibía el pago obligado del salario en mercancías o víveres. El arraigo de esta técnica en la industria inglesa fue de tal magnitud que se han llegado a contabilizar hasta 29 normas parlamentarias contrarias al Truck System, además de múltiples ordenanzas municipales. Vid. Fernández Prol F.: “El salario en especie”, *Monografías Tirant* nº 332, edit. Tirant lo Blanch, Valencia 2005, págs. 158-159.

Estableciéndose la retribución por bonos (tommy tickets)<sup>28</sup> y su canje en tiendas o almacenes de la propia empresa, conocidas como las tommy shops<sup>29</sup>, o en otros establecimientos convenidos con el empresario se impedía al trabajador disponer en plenitud de los frutos de su trabajo, a la vez que supeditaba el valor del salario a los precios fijados en los citados establecimientos -por lo general, de cuantías superiores-<sup>30</sup>. La carestía de los productos vendidos y el bajo nivel salarial de los trabajadores incrementó la vinculación de los trabajadores a la empresa con mediante un sistema de anticipos a cuenta, derivando la inicial relación laboral en una relación civil de deuda de difícil liberación<sup>31</sup>. Uso abusivo que motiva su decadencia y represión normativa durante todo el siglo XIX y XX por considerarlo como un "oscuro intento de organizar la producción industrial sobre las mismas bases de trabajo forzado que hasta entonces había caracterizado las servidumbres agrícolas"<sup>32</sup>.

Como ya hemos avanzado, fueron reiterados los intentos normativos de frenar esta práctica. Un referente importante fue la Truck Act de 1831, que no solo prohibía el pago del salario en un medio distinto a la moneda oficial, sino que, además, consideraba ilegales las prácticas contractuales que obligaban al trabajador a gastar su salario en lugares determinados por el empresario<sup>33</sup>. Pese a la prohibición existente el empresario pudo esquivarlas con cierta facilidad. En unos casos, abonando la sanción establecida -de cuantía pequeña-. En otras, la mayoría de ellas, de una forma más sutil, abonando el salario en dinero pero compeliendo al trabajador, aunque de una manera no formal, a gastarlo en determinados establecimientos<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Vid. HILTON GEORGE W.: "The British Truck System in the Nineteenth Century", *op. cit.*, pág. 244.

<sup>29</sup> Vid. RUBIO ÁLVAREZ A.: "Economatos laborales: del "Truck-Shop al economato laboral obligatorio", *op. cit.*, pág. 64.

<sup>30</sup> Vid. SÁNCHEZ CERVERA S.: "Los salarios en especie" en la obra colectiva: "Dieciséis lecciones sobre salarios y sus clases", servicio de publicaciones Universidad de Madrid, Dpto. de Derecho del Trabajo, Madrid 1971, págs. 220-221.

<sup>31</sup> Vid. ALONSO OLEA M.: "La Revolución Industrial y la emergencia del Derecho del Trabajo", *Revista de Trabajo* nº 32, año 1970, pág. 19.

<sup>32</sup> Vid. ALONSO OLEA M.: "La Revolución Industrial y la emergencia del Derecho del Trabajo", *op. cit.*, pág. 18. En palabras de Bayón Chacón y Pérez Botija: "El "truck-System" creó una figura contractual complejísima, ya que ligaba necesariamente el contrato de trabajo con un contrato posterior de compraventa celebrado entre las mismas partes, convirtiendo casi una de las prestaciones del primero en causa del segundo, puesto que los vales no podían emplearse fuera de los establecimientos de venta del propio empresario", *vid. en "Manual de Derecho del Trabajo"*, *op. cit.*, pág. 446.

<sup>33</sup> SÁNCHEZ CERVERA S.: "Los salarios en especie" en la obra colectiva: "Dieciséis lecciones sobre salarios y sus clases", *op. cit.*, pág. 221.

<sup>34</sup> RUBIO ÁLVAREZ A.: "Economatos laborales: del "Truck-Shop al economato laboral obligatorio" *op. cit.*, pág. 64.

Las normas internacionales regularon ciertas cautelas. El Convenio nº 95 de la OIT de 1-7-1949 estableció, entre otras medidas la prohibición de abonar el salario con vales o cupones que representasen a la moneda de curso legal disponiendo al respecto que "los salarios que deban pagarse en efectivo se pagarán exclusivamente en moneda de curso legal, y deberá prohibirse el pago con pagarés, vales, cupones o en cualquier otra forma que se considere representativa de la moneda de curso legal" (art. 3.1).

Al igual que sucedió en Inglaterra, en otros países vecinos, aunque con incidencia mucho menor, entre ellos España, el empresariado también utilizó la técnica de abonar el salario en bienes distintos a la moneda oficial.

Concretamente en nuestro país se desarrollaron prácticas abusivas como la de obligar a los obreros a comprar productos en almacenes, cantinas y tiendas propiedad del empresario o de otras personas vinculadas con aquél; de abonar el salario en cantinas, tiendas y establecimientos en donde los obreros se surtían durante la semana de los productos de consumo al fiado; de establecer la retribución en productos fabricados por la empresa, o en determinados servicios tales como las viviendas del empresario, a las cuales se obligaba al obrero a vivir en ellas<sup>35</sup>. Pero, a diferencia de lo que sucedió en Inglaterra, en escasas ocasiones se utilizó la retribución del salario mediante el empleo de vales, bonos o cupones.

La primera norma española que hizo frente a estas prácticas como reacción a las protestas obreras -en particular los obreros dedicados a las explotaciones mineras- fue el Real Decreto del Ministerio de la Gobernación de 18 de julio de 1907 (Gaceta 17-7-1907)<sup>36</sup>.

En su exposición de motivos, el entonces Ministro de Gobernación D. Juan de la Cierva, justificó la norma con el siguiente tenor: "En varias ocasiones se han quejado los obreros, especialmente los dedicados a explotaciones mineras, de ciertos abusos que algunos patronos, y con más frecuencia los destajistas, capataces y otros empleados, vienen cometiendo, ya al obligar a los trabajadores, directa o indirectamente, a proveerse de géneros y alimentos en las tiendas por aquéllos establecidas, ya en el modo de hacer efectivo el salario, ya, en fin, en lo que se refiere al abono del mismo en lugares de recreo o en tabernas, cantinas y tiendas en donde los obreros se surten durante la semana, adquiriendo por lo general al fiado los artículos de consumo".

Como medida protectora de los salarios la norma estableció la obligación de abonar los salarios en moneda de curso legal y prohibió la existencia de "tiendas, cantinas o expendidurías" del empresario o de personas que, por

<sup>35</sup> Vid. FERNÁNDEZ PROL F.: "El salario en especie", *op. cit.*, pág. 166.

<sup>36</sup> Vid. SÁNCHEZ CERVERA S.: "Los salarios en especie" *op. cit.*, pág. 222.

razón del trabajo, tuviesen alguna autoridad sobre los obreros y que el pago del salario se efectuase en los citados establecimientos<sup>37</sup>.

Pese a la importancia de su contenido su ámbito de aplicación no se extendió a todas las actividades; tan solo a aquellas determinadas en el propio texto legal: fábricas, minas, obras y explotaciones de cualquier clase. Fuera de su alcance quedaron las actividades agrícolas, las domésticas y los servicios, trabajos en los que continuaron impune las prácticas empresariales abusivas. Hubo que esperar, por tanto, a normas posteriores como el Código de Trabajo de 1926 y las Leyes de Contrato de Trabajo de 1931 y 1944 para que el salario en dinero quedase establecido de modo general como medio de pago natural.

#### 4. EL USO DE CHEQUES-SERVICIO, VALES O CUPONES COMO INSTRUMENTO PARA REDUCIR EL EMPLEO INFORMAL. EXPERIENCIAS COMPARADAS

Desde la publicación del Libro Blanco de Delors hasta la actualidad, algunos países de la UE como Francia, Bélgica, Italia, Grecia, Austria, Lituania, Croacia, Eslovenia, Finlandia han puesto en práctica el uso de esta herramienta como medida para reducir el empleo informal. En unos casos de modo experimental<sup>38</sup>. En otros su consolidación y buenos resultados, como el modelo francés o el belga por ejemplo, han servido de inspiración a otros países. No obstante, el desarrollo de cada uno atiende a las singularidades propias de cada territorio. Como resultado se obtiene una variedad de sistemas. Dado que la puesta en común de estas iniciativas y de sus resultados puede ser un método de estudio comparado enriquecedor<sup>39</sup> se traen aquí dos modelos: los desarrollados en Francia e Italia.

<sup>37</sup> Vid. MARTÍN JIMÉNEZ R.: "El salario en especie", *op. cit.*, pág. 37.

De la prohibición anterior se exceptuaban los economatos de empresa que vinieran a surtir de productos básicos a los trabajadores, siempre y cuando cumpliesen ciertas condiciones: el trabajador tuviera libertad para utilizar los mismos, se publiciten sus condiciones, se vendan los productos a precio de coste y que los trabajadores participen en su administración (art. 51 por el que se aprueba el Texto Refundido del Libro I de la Ley de Contrato de Trabajo, (BOE 24-2-1944). Esta práctica empresarial de constituir economatos para los trabajadores fue una fórmula utilizada por las empresas para contribuir al bien común tal y como se recogía en la Declaración VIII del Fuero del Trabajo de 9-3-1938 (BOE 10-3-1938).

<sup>38</sup> Un resumen de los diferentes modelos en COLIN C. WILLIAMS para la European Platform Undeclared Work "Elements of a preventative approach towards work: an evaluation of service voucher and awareness raising campaigns", mayo 2018, págs.38 y ss; vid. también MANDL I. "Labour market change. New forms of employment: 2020 Update", Eurofound (2020), series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 15-12-2020, pág.41. Documento recuperado el 21-12-2020 del sitio web Labour market change - New forms of employment: 2020 update (europa.eu)

<sup>39</sup> Vid. ROCHA SÁNCHEZ F.: "El trabajo no declarado en España", Estudios de la Fundación 1º de mayo, nº 45, mayo 201, pág. 37.

#### 4.1. El modelo francés CESU

El Estado francés ha puesto en práctica en las últimas décadas diversas iniciativas socio-fiscales para combatir el empleo informal. Políticas públicas que han ido dirigidas a pequeños empresarios y a particulares contratantes de trabajadores a su servicio. Para los primeros, el pequeño empresariado, las medidas dispuestas han ido dirigidas a facilitar la tramitación administrativa que supone la contratación de trabajadores a su cargo. Para los segundos, los particulares empleadores, se han establecido, medidas que además de simplificar los trámites administrativos les permiten el abono del salario de los trabajadores mediante el uso de un sistema de cheques.

El empresariado con menos de 20 trabajadores a su servicio tiene a su disposición el denominado Titre Emploi Service Entreprise (TESE)<sup>40</sup>. Un dispositivo que sustituye a otros modelos de gestión previos como el Titre Emploi Entreprise (TEE) y el Chèque Emploi Très Petites Entreprises (CE-TPE) y que reduce los trámites administrativos para la contratación de trabajadores. En él se condensa toda la gestión necesaria a efectos laborales y de cotización a la seguridad social<sup>41</sup>. De similares características es el Cheque Emploi Associatif<sup>42</sup> previsto para entidades de la economía social como son las asociaciones o las fundaciones.

Para el desarrollo de actividades relacionadas con el ámbito doméstico y los servicios de cuidados de miembros de la familia, los particulares disponen de diversos formatos de cheques.

Previa a la explicación de estos modelos permítasenos hacer una mención previa al primer dispositivo que, con la finalidad de disminuir el empleo informal en este sector, se puso en marcha a principios de los años 90 del pasado siglo, el Chèque Emploi Service (CES)<sup>43</sup>. Creado para las actividades domésticas en general, tanto las ocasionales – aquellas de duración no superior

<sup>40</sup> Vid. art. 1272-4 (Partie Legislative I<sup>a</sup>, Livre II, Titre VII).

<sup>41</sup> Para una mayor información vid. el sitio web de la URSSAF específico para el uso de esta herramienta en <http://www.letese.urssaf.fr/tesewebinfo/cms/presentation.html> y también la información disponible en el sitio web del Ministerio de Trabajo: <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/contrats-et-carriere/contrats-de-travail/article/le-titre-emploi-service-entreprise-tese>

<sup>42</sup> Vid. la regulación actual del Titre Emploi Service Entreprise (TESE) en los arts. 1273-3 a 1273-6 (Partie Legislative I<sup>a</sup>, Livre II, Titre VII) y D. 1273-1 a 1273-9 del Code du Travail; arts. L.133-5-6 a L.133-5-11 y D. 133-5 a D.133-8 y D.133-25 del Code de la Sécurité Sociale; Lettre-circulaire Acoess nº 2009-045 du 16 avril 2009; L. nº 2016-1088 du 8 août 2016 (JO du 9 août); D. nº 2016-1553 du 18 novembre 2016 (JO du 19 novembre).

<sup>43</sup> Vid. L. 20-12-1993 (JO 21-12-1993).

a 8 horas semanales o de un mes en cómputo anual- como las no ocasionales<sup>44</sup>. Se trataba de un medio de simplificar la contratación directa de un empleado doméstico y de abonar sus remuneraciones mediante la emisión por parte de la Seguridad Social (URSSAF) de un sistema de cheques que los particulares podían comprar en las entidades bancarias y con ellos abonar los servicios domésticos. Cada cheque constaba de dos impresos; uno que el empresario particular entregaba al trabajador para su canje en el banco. Y otro que el empresario particular rellenaba anotando el número de horas y el salario abonado al trabajador más un 10% en concepto de vacaciones. Tras su remisión a la URSSAF ésta se encargaba de la práctica totalidad de la gestión correspondiente. En las actividades ocasionales el *chèque service* funcionaba como sustituto al contrato de trabajo<sup>45</sup>.

Para que la contratación del trabajador doméstico o de servicios de cuidados pudiera llevarse a cabo por el particular no solo de forma directa, sino también a través de agencias o asociaciones privadas se creó en 1996 el *Titre Emploi Service (TES)*.

La convivencia de ambos sistemas permaneció hasta su sustitución en el año 2006 por el modelo actualmente vigente, establecido en la *Loi du 26 juillet 2005, relative au développement des services à la personne « plan Borloo »*: el *Chèque Emploi Service Universel (CESU)*<sup>46</sup>.

Esta nueva herramienta mantuvo las líneas básicas de sus predecesoras introduciendo significativas mejoras. Una de ellas es la ampliación de los empleos para las que se establece el uso de los cheques, En total un conjunto de 26 actividades que bajo la denominación de “actividades al servicio de las personas” incorpora tareas propias del hogar, cuidado de niños, personas discapacitadas, además de otras actividades complementarias que tienen lugar fuera del domicilio familiar.

En total un conjunto de 26 empleos que el particular puede contratar directamente o a través de una agencia u otra organización privada de prestación de estos servicios. En concreto, las siguientes<sup>47</sup>:

<sup>44</sup> Art. 5. Accord paritaire du 13-10- 1995 en substituant à l'Accord paritaire du 23 septembre 1994 relatif au *chèque emploi-service* prévu par l'article 5 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 (*JO* du 21 décembre 1993), étendu par arrêté du 5 mars 1996 (*JO* du 19 mars 1996).

<sup>45</sup> Para las actividades no ocasionales el contrato de trabajo sí resultaba necesario (art. 5 y 6 Accord paritaire du 13-10-1995).

<sup>46</sup> Vid. arts. L.1271-1 a 1271-18 del Code du Travail (Partie Législative I<sup>a</sup>, Livre II, Titre VII) y los arts. L.133-5-6 a L.133-5-11 y D. 133-5 a D.133-8 y D.133-25 del Code de la Sécurité Sociale

<sup>47</sup> Art. D.7231-1 (parte reglamentaria 7<sup>a</sup>, Libro II, Título III) del Code du Travail Vid. también el art. 2 de la Convention collective nationale des salariés du particulier employeur du 24 novembre 1999 que gradúa las actividades en 12 niveles.

- Cuidado de niños menores de 3 años a domicilio
- Acompañamiento de niños menores de 3 años en sus desplazamientos
- Asistencia en sus actos diarios a las personas mayores, con patologías crónicas o discapacitadas
- Servicios de conductor personal para personas mayores, incapacitadas o con patologías crónicas
- Acompañamiento de personas mayores, con patologías crónicas o discapacitadas en sus desplazamientos diarios
- Servicio de limpieza y tareas domésticas
- Pequeños trabajos de jardinería incluidos
- Pequeños trabajos de bricolaje
- Cuidado de niños en el domicilio de más de tres
- Apoyo escolar a domicilio o cursos a domicilio
- Cuidados estéticos a domicilio para las personas dependientes
- Preparación de comida a domicilio comprendiendo también el tiempo para realizar las compras
- Entrega de comida a domicilio
- Recogida y entrega de ropa planchada
- Entrega de compras a domicilio
- Asistencia informática a domicilio
- Cuidados y paseos de animales de compañía a excepción de los servicios de veterinario y de aseo para personas dependientes
- Mantenimiento, cuidado y vigilancia temporal, a domicilio de la residencia principal y secundaria
- Asistencia administrativa a domicilio
- Acompañamiento de niños de más de 3 años en sus desplazamientos fuera de su domicilio
- Teleasistencia y videoasistencia

De todas las actividades que se enumeran el Decreto establece la obligatoriedad de obtener una acreditación pública para poder prestar los servicios comprendidos en las cinco primeras actividades. Vid. art. L. 129-1 del Code du Travail (Parte législative ancienne, Livre Ier., Titre II, Chapitre IX services à la personne) abrogé par Décret n°2008-244 du 7 mars 2008 - art. 9 (V).

- Interprete de lengua de signos, redactor técnico y codificador en lenguaje hablado completado
- Servicio de conductor personal para personas en situación de invalidez temporal
- Acompañamiento de personas que presentan una invalidez temporal en sus desplazamientos fuera de su domicilio
- Asistencia a las personas que presentan una necesidad temporal de ser ayudadas en su domicilio (se excluyen los actos médicos)
- Coordinación y puesta a disposición de los servicios anteriormente descritos

Otra de sus novedades ha sido la forma en la que se articula este instrumento. Presenta dos variantes según cuál sea la gestión a realizar: declarar los servicios que se recibe del empleado doméstico o abonar la remuneración al trabajador y que se detalla a continuación.

#### 4.1.1. *el chèque emploi service universel déclaratif*

Se trata de una fórmula sencilla y rápida para que el particular pueda declarar los servicios contratados. La tramitación resulta muy simple. Basta que el particular cree una cuenta online en la URSSAF y mensualmente indique los datos del trabajador, las horas y el salario abonado<sup>48</sup>. Es el servicio público creado al efecto para la gestión de estos cheques en los servicios en el hogar, el Centro Nacional (CESU) o el servicio público encargado de la gestión de los servicios de cuidado de niños en el hogar o de una asistente maternal fuera del hogar (PAJEMPLOI) el que se encargará de realizar todos los trámites: registrar la cuenta del particular, calcular las cotizaciones correspondientes, efectuar el cargo automático en la cuenta bancaria del particular y remitir la nómina al trabajador (*bulletin salarié*)<sup>49</sup>.

Novedad introducida en el año 2020 ha sido la posibilidad, de utilizar este instrumento declarativo también como herramienta para el pago del salario del trabajador. Si el particular lo desea y previo acuerdo con su empleado CESU

<sup>48</sup> Con la idea de simplificar aún más las gestiones administrativas que corresponden al particular desde el 1-1-2016 las declaraciones CESU se realizarán on line, por lo que dejan de emitirse los talonarios de cheques CESU declarativos en papel (talonarios con 20 cheques bancarios para pagar al trabajador que se acompañaban de 20 boletos declarativos –volets sociaux– para enviarlos por correo al Centro Nacional CESU o PAJEMPLOI). Vid información en <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/remuneration-et-participation-financiere/remuneration/article/le-cheque-emploi-service-universel-cesu-declaratif>

<sup>49</sup> Vid. información en el sitio web <https://www.cesu.urssaf.fr/info/accueil/s-informer-sur-le-cesu>; y también en <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/remuneration-et-participation-financiere/remuneration/article/le-cheque-emploi-service-universel-cesu-declaratif>

o PAJEMPLOI descontará de la cuenta bancaria del particular la remuneración acordada neta y se la ingresará en la cuenta designada por el trabajador -de la cantidad neta se ha realizado el descuento de las cotizaciones que como empleado le corresponden hacer efectivas-.

En otro caso, el particular abonará el salario neto del trabajador utilizando cualquier medio de pago: en efectivo, transferencia bancaria al trabajador, abonar una parte del salario en efectivo y otra en especie o utilizar como instrumento de pago el *chèque emploi service universel* prefinancié.

#### 4.1.2. *El chèque emploi service universel prefinancié*

Es un instrumento que se pone a disposición de los particulares para abonar los servicios al cuidado de las personas. Funciona de forma semejante a los cheques restaurantes<sup>50</sup>, es decir, se tratan de títulos de pago especiales, que se expiden en forma de cheques nominativos a nombre del particular y en una cuantía establecida por las entidades habilitadas al efecto<sup>51</sup>.

Estos instrumentos de pago pueden ser financiados total o parcialmente por las empresas, tanto públicas como privadas, que los adquieren como un medio de pago en especie. Se denominan entonces CESU Ressources Humaines en las empresas privadas y en las empresas públicas CESU de la Fonction Publique.

El particular que recibe de su empresa una parte de su salario con estos cheques puede utilizarlos para abonar total o parcialmente los servicios relacionados con el cuidado del hogar o de las personas. Bastará entonces que el particular registre a su empleado en el Centro Nacional CESU o en PAJEMPLOI<sup>52</sup>.

Los cheques también pueden ser adquiridos por mutualidades, sindicatos, cajas de jubilación, cajas de ayudas familiares, centros de acción social y otros organismos que se encargan de otorgar prestaciones sociales a sus beneficiarios. En estos casos el cheque recibe la denominación de CESU social.

Con este sistema se puede abonar los servicios que el particular haya contratado de forma directa -sin intermediarios- o utilizarlos para abonar a una

<sup>50</sup> Vid. art. L.3262-1 a L.3262-3 del Code du Travail

<sup>51</sup> En la actualidad, las entidades habilitadas por la Agencia Nacional de los servicios a la persona son: *chèque Domicile*, *omiserve*, *Edenred*, *La Banque Postale*, *Natixis*, *Intertitres*, *Sodexo Pass France S.A.* Vid. la información en el sitio web

<sup>52</sup> L'annexe à l'arrêté du 19 décembre 2007 (JO du 27) modifié par arrêté du 7 avril 2011 (JO du 8) Vid. la información en el sitio web de la Direction Général des entreprises <https://www.entreprises.gouv.fr/services-a-la-personne/cesu/cheque-emploi-service-universel-prefinance-qu-est-que-c-est>



entidad o agencia encargada de prestar dichos servicios (guarderías, centros extraescolares, jardines de infancia, etc)<sup>53</sup>.

Las modificaciones introducidas en el sistema de cheque francés CESU en sus años de funcionamiento han permitido incorporar múltiples ventajas para todas las partes implicadas que hacen uso de esta herramienta.

Los trabajadores domésticos que disponen de un convenio colectivo propio (Convention collective nationale des salariés du particulier employeur du 24 novembre 1999), aseguran su derecho a obtener una remuneración no inferior al salario mínimo vigente. Perciben también una compensación económica en concepto de vacaciones consistente en el 10% del salario bruto. Además, quedan asegurados por el sistema de la Seguridad Social francés a los efectos de futuras prestaciones, con igual cobertura que cualquier trabajador por cuenta ajena y por las normas (jubilación, desempleo, asistencia sanitaria, etc.)<sup>54</sup>.

Para los particulares-empleadores, el uso del CESU es un procedimiento cómodo para declarar los servicios del hogar y de cuidados de familiares. Además de minimizarle los trámites en la contratación y abono del salario al trabajador, obtienen una deducción fiscal del 50% del importe del total de gastos ocasionados (salarios, gastos abonados a una empresa, asociación u organización privada por los servicios proporcionados y cotizaciones sociales) con un tope máximo anual de deducción variable atendiendo al tipo de servicios prestados y a las circunstancias personales y familiares del empleador<sup>55</sup>. Asimismo, determinados colectivos que utilizan el sistema CESU para sus actividades personales pueden obtener también descuentos en el abono de los importes de las cotizaciones sociales -salvo la derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales-<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Vid. art. D.129-7.

<sup>54</sup> El art. 4 del Accord paritaire de 13-10-1995 establecía que los empleados que eran abonados con Chèque Service les resultaba de aplicación la Convention Collective Nationale des salariés du particulier employeur (actualmente, la Convention collective nationale des salariés du particulier employeur du 24 novembre 1999).

<sup>55</sup> El centro nacional CESU remite anualmente al empleador individual un certificado fiscal que resume el importe de los salarios pagados e informados a través del CESU "declarativo", así como la cantidad de cotizaciones sociales abonadas. Dicho certificado servirá al empleador para poder utilizar el crédito fiscal reconocido en su declaración anual de impuestos.

<sup>56</sup> La exoneración se aplica a: particulares de 70 o más años o de menos si su cónyuge tiene 70 años o más, perceptores de ayudas a la autonomía personal (APA), particulares con, al menos, 60 años de edad y que recurren a una tercera persona para las actividades de la vida diaria, discapacidad (PCH) o de distintas ayudas para quienes precisan de los servicios de una tercera persona (MTP o PCRTIP), progenitores con hijos mayores de 20 años discapacitados en grado, al menos del 80%, y que perciban ayudas por educación de hijos con discapacidad (AEEH) o la prestación de compensación por discapacidad PCH "enfant". Vid más información en el sitio

(...)

El modelo CESU prefinancié también presenta notables ventajas<sup>57</sup>.

Las empresas que ofrecen CESU a sus trabajadores como parte de sus remuneraciones fidelizan la relación laboral de éstos con la empresa al utilizar un instrumento que favorece la conciliación de la vida laboral y familiar de los trabajadores a su servicio.

Obtienen también otras ventajas. Una deducción fiscal del 25% de los importes abonados en cheques CESU hasta un máximo de 500.000 € al año será aplicable sobre la totalidad de ingresos declarados. Asimismo, los importes abonados a los trabajadores en cheques CESU también quedan exento de cotización a la Seguridad Social hasta un máximo de 1.830 €/año.

De gran utilidad también resulta a los organismos sociales que otorgan prestaciones en CESU prefinancié a sus asociados. La trazabilidad del sistema visibiliza el grado de efectividad de las ayudas otorgadas aportando una mayor transparencia y control.

Como datos positivos se aportan los siguientes: 944 millones de títulos CESU prefinancié emitidos durante el año 2018 por 18.162 empresas públicas y privadas y otros organismos, es decir, un 4'8% más que respecto al año 2017, para un total de 980.095 beneficiarios. De ellos el 80% de los CESUS RH son utilizados para el cuidado de niños<sup>58</sup>.

Datos correspondientes al año 2017 apuntan a que, aproximadamente 1,7 millones de personas emplearon a 600.000 trabajadores mediante el sistema CESU<sup>59</sup>.

#### 4.2. El bono italiano (voucher)

En el ordenamiento laboral italiano el sistema de bonos (voucher) se introdujo en el año 2003 con la reforma Biagi, en el DL 276/2003, para regular las prestaciones de servicios ocasionales (trabajos de duración máxima de 30

web del Ministère du Travail de l'emploi et de l'insertion Emploi à domicile : comment bénéficier du crédit d'impôt, de l'exonération des charges ? (travail-emploi.gouv.fr). Información consultada el 28-11-2020.

<sup>57</sup> Vid. el documento en línea Services à la personne le cesu préfinancé: des avantages pour tous", publicado por la Direction Générale des entreprises, Ministère de l'économie et ses finances", Gouvernement de France, págs.7-9.

<sup>58</sup> Datos obtenidos del Etude Ultra Violet pour l'APECESU - avril 2019 y publicado en el documento en línea Services à la personne le cesu préfinancé: des avantages pour tous", *op. cit.*, pág. 4.

<sup>59</sup> Vid. COLIN C. WILLIAMS para la European Platform Undeclared Work "Elements of a preventative approach towards work: an evaluation of service voucher and awareness raising campaigns" *op. cit.*, pág. 43.

días al año o cuyo importe en cómputo anual no superase 3000€). Desde entonces y hasta la actualidad ha sido objeto de diversas y variadas reformas<sup>60</sup>.

La implementación de este sistema se inició tras unas modificaciones introducidas con la L. 133/2008, con un proyecto experimental del Ministerio de Trabajo para la vendimia<sup>61</sup>. A partir de esta fecha los empresarios -privados y públicos- comenzaron a comprar bonos impresos en agencias colaboradoras y a entregarlos a sus trabajadores como pago por los servicios prestados, remuneración que se encontraba exenta de tributación.

A través de este tipo de vales se garantizó a los trabajadores cobertura social básica aunque limitada a los efectos de accidentes de trabajo, enfermedades y jubilación. A efectos laborales se carecía de derecho a vacaciones y de negociación colectiva<sup>62</sup>.

En su redacción originaria el DL 276/2003 dispuso que los bonos solo podían utilizarse para determinadas actividades: la vendimia, trabajos de jardinería y clases particulares para estudiantes (art. 70) Con el DL 112/2008 se extendió su uso a trabajos domésticos, atención domiciliaria para niños, personas mayores, enfermos o minusválidos, enseñanza privada complementaria; pequeños trabajos de jardinería, así como la limpieza y mantenimiento de edificios y monumentos; realización de eventos sociales, deportivos, culturales o caritativo; cooperación con organismos públicos y asociaciones de voluntarios para la realización de trabajos de emergencia -debido a calamidades repentinas o eventos naturales- o de solidaridad.

Dado que la finalidad de la medida fue la de proteger a los trabajadores contra el trabajo no declarado e incorporar al mercado a grupos o colectivos marginados, el voucher se estableció, en un principio, para determinados colectivos: los desempleados de duración superior a un año, amas de casa, estudiantes, jubilados, discapacitados, personas en riesgo de exclusión social, trabajadores extracomunitarios residentes en Italia, en los seis meses posteriores a la pérdida de empleo (art. 71).

Durante el período de crisis económica se revigorizó su uso mediante sucesivas reformas<sup>63</sup> que fueron extendiendo el ámbito subjetivo de aplicación

<sup>60</sup> Un estudio amplio hasta la reforma del 2015 en MERCANTI M: "Il lavoro accessorio e la sua evoluzione", Ediz. Fondazione Massimo D'Antona, Roma 2016.

<sup>61</sup> "Nuevas formas de empleo trabajo basado en vales, Italia" Estudio de caso nº 45. Análisis de políticas. Eurofound 1975-2015

<sup>62</sup> Vid. COLIN C. WILLIAMS para la European Platform Undeclared Work "Elements of a preventative approach towards work: an evaluation of service voucher and awareness raising campaigns", *op. cit.*, pág. 48.

<sup>63</sup> La regulación inicial del voucher fue objeto de diversas modificaciones llevadas a cabo por los, DL. n. 251/2004; DL n. 12/2008; L. n. 92/2012; DL. n. 76/2013 y DL 81/2015. Este último deroga el (...)

dando entrada a otros colectivos llegando a permitirse a cualquier empresario, a cualquier categoría de trabajador, incluido extranjero de países no comunitarios<sup>64</sup>.

La flexibilidad del voucher y las sucesivas modificaciones abrió camino hacia espacios en los que el empresariado hizo un uso amplio<sup>65</sup> y abusivo de esta figura desnaturalizando su esencia protectora inicial en sustitución de otras formas de empleo regular. Situación que la reforma Fornero (2012) en la L 92/2012, intentó evitar con nuevas modificaciones en la redacción del DL 276/2003 restringiendo el uso del bono a su sentido original. Sin embargo, la reforma llevada a cabo por el Gobierno de Renzi en el año 2015 la "Jobs ACT" nuevamente liberalizó el voucher ampliando las actividades en las que se permitía su uso, a la vez que elevaba de 5.000 €/año a 7.000 €/año el tope máximo de ingresos que los trabajadores podían recibir mediante los vouchers.

Como resultado los vouchers se convirtieron en un instrumento de precariedad muy utilizado (alrededor de 105 millones de voucher vendidos en el año 2015 y 131 millones en el año 2016)<sup>66</sup> que despojaba a los trabajadores de sus derechos laborales y de protección social implícitos en la contratación laboral.

Su uso perverso fue causa de su derogación en marzo de 2017. En sustitución el DL. 50/2017 de 24 de abril (art. 54 bis), convertido en Ley nº 96 de 21 de junio de 2017 y desarrollado en la Circular del INPS nº 107 de 7-5-2017

---

contenido de los arts. 70 a 73 del DL 276/2003. Vid. PINTO V.: "La reforma (mancata) del lavoro accessorio", cap. XXXII de la obra colectiva, "Comentario breve alla riforma "Jobs Act", direct. Zilio Grandi G. y Biasi M. Edit. WolterKluwer-CEDAM, Vicenza, Italia 2016, pag.675; PENSABENE LIONTI G.: "La disciplina italiana de los "voucher" y la lucha contra el trabajo sumergido, en espera del referéndum abrogativo", recuperado de la web <http://www.cielolaboral.com>.

<sup>64</sup> En este último supuesto el uso de los bonos adquieren una finalidad de integración social de los extranjeros no pertenecientes de la UE al computarse la remuneración percibida mediante voucher dentro del límite de ingresos mínimos necesarios en la obtención del permiso de residencia. No así el de trabajo.

<sup>65</sup> El aumento significativo en el uso de esta figura por parte del empresariado italiano queda reflejado en el informe elaborado para la por COLIN C. WILLIAMS para la European Platform Undeclared Work "Elements of a preventative approach towards work: an evaluation of service voucher and awareness raising campaigns", mayo 2018. En dicho informe se recoge que el uso del voucher pasó de medio millón en el año 2008 a 1,5 millones en el año 2011 y a 115 millones en el año 2015. También indica que, según un estudio de la Unión sindical italiana, más de 1,7 millones de trabajadores (el 8% de la población italiana que trabaja) recibieron algún tipo de pago en cupones. Vid en el informe la pág. 48. Según L. VALENTE el número de "voucher" vendidos en el año 2016 ascendió a 134 millones. Vid. en "Il lavoro occasionale: precedente e disciplina" Massimario di Giurisprudenza del lavoro/Il Sole 24 Ore, nº 11, noviembre 2017, pág. 743.

<sup>66</sup> Lavoro accessorio , aggiornamento all' anno 2017, Statistiche in breve, INPS, aprile 2018. Vid. también datos en VALENTE L.: "Il lavoro occasionale: precedenti e disciplina" *op. cit.*, pág. 749.

reguló otro sistema de voucher estableciendo nuevas reglas para evitar el abuso empresarial del trabajo ocasional<sup>67</sup>.

Bajo dicha regulación la nueva disciplina del "voucher" reintroduce la finalidad inicial con la que fue creado tras la reforma Biagi y el carácter ocasional de los servicios que pueden utilizar este instrumento (como máximo 8 horas diarias durante 35 días al año o 4 horas diarias durante 70 días al año)<sup>68</sup>.

Dentro de su ámbito de aplicación quedan incluidas aquellas actividades que en un año natural no superen las siguientes cantidades en valor neto (descontando las contribuciones sociales y gastos de gestión):

- a) por cada trabajador y, con referencia a la totalidad de los empleadores, 5.000 €. Asimismo, no podrá percibir por el mismo empleador cantidades que excedan de 2.500 € (280 horas de trabajo)<sup>69</sup>. La superación de la cantidad de la suma de 2.500 € o de las 280 horas de trabajo anuales dará lugar a la conversión indefinida de la relación de trabajo.
- b) cada empleador, con referencia a la totalidad de los trabajadores, no podrá abonar una cantidad total superior a 5.000 € ni tampoco más de 280 horas. Para determinados colectivos (pensionistas de jubilación o invalidez; jóvenes estudiantes menores de veinticinco años; desempleados y perceptores de prestaciones ingresos mínimos -beneficios salariales suplementarios, ingresos por inclusión (REI) u otros servicios de apoyo a los ingresos-) y con el fin de respetar el citado límite la remuneración total referida se calculará sobre el 75% del importe real abonado<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Estas reglas han sido actualizadas por el art. 2-bis del DL 87/2018, de 12 de julio, conocido como Decreto Dignitá, introducido por la Ley de conversión de 96/2018 de 9 de agosto, cambios normativos que fueron ilustrados por la Circular del INPS nº 103/2018 de 17 de octubre.

En la doctrina vid. algunos estudios de la reforma en MONDA P.: "Prime riflessioni sulla nuova disciplina del lavoro occasionale", WP CSDLE "Massimo D'Antona", nº 346/2017, Centre for The Stud of European Labour Law "Massimo D'Antona, University of Catania, págs. 5 a 8.

<sup>68</sup> Vid. VALENTE L.: "Il lavoro occasionale: precedente e disciplina" Massimario di Giurisprudenza del lavoro/Il Sole 24 Ore, nº 11, noviembre 2017, pag. 753. Respecto a la no existencia de un límite máximo de repeticiones en la contratación durante años sucesivos y a la compatibilidad con la cláusula 5 la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio relativa al Acuerdo marco de la CES la UNICE y el CEP sobre el trabajo de duración determinada vid. MONDA P.: "Prime riflessioni sulla nuova disciplina del lavoro occasionale", WP CSDLE "Massimo D'Antona", nº 346/2017, Centre for The Stud of European Labour Law "Massimo D'Antona, University of Catania, págs.

<sup>69</sup> En el sector agrícola este límite de 2.500 € se relaciona con la remuneración mínima por hora prevista en el convenio colectivo de aplicación (art. 54.20).

<sup>70</sup> Colectivos enumerados en el art. 54.8.El importe máximo elevado por el Decreto Dignitá es de 6.666 €/año (art. 2bis DL 87/2018, de 12 de julio).

Tampoco es posible la prestación de servicios ocasionales si en los seis meses anteriores los trabajadores hubiesen mantenido una relación laboral con el empresario (art. 54.5).

Otra novedad ha sido la simplificación de su tramitación y la mayor transparencia en su gestión. Se activan de forma telemática (bonos virtuales) a través de la plataforma establecida al efecto por el INPS, bien directamente, o bien a través de un intermediario autorizado (como, por ejemplo, el servicio de correos).

Existen dos modalidades: el "Libretto Famiglia" -Folleto familiar- y el "contratto di prestazione occasionale" -contrato de rendimiento ocasional-comúnmente llamado "Presto".

#### 4.2.1. El "libretto famiglia"

El "Libretto Famiglia" o folleto de familia es una modalidad de pago de servicios mediante bonos. Se trata de una especie de carnet o portafolios virtual nominativo y prefinanciado que puede ser utilizado solo por las personas físicas y solo para abonar servicios familiares y domésticos. Por tanto, su uso no es válido para el desarrollo de actividades empresariales o profesionales.

Expresamente, el apartado 10º del art. 54 referencia las siguientes actividades:

- El Trabajo doméstico, incluido las tareas de jardinería, limpieza y mantenimiento
- La atención domiciliaria para niños y personas mayores, enfermas o discapacitadas<sup>71</sup>
- Enseñanza privada adicional

También puede ser utilizado por los clubes deportivos para la prestación ocasional de servicios de deportistas con los que no mantienen una vinculación permanente<sup>72</sup>.

La adquisición de estos bonos se lleva a cabo vía telemática, directamente de la plataforma del INPS o por medio de un intermediario - servicios de correo- previo registro del usuario y del trabajador. El valor por cada hora de este bono es de 10 euros al cual hay que efectuar un descuento de 1,65 € para abonar la contribución a la seguridad social (INPS), 0,25 € para la cobertura de AT y EP (INAIL) y 0,10 € para cubrir gastos de gestión. Por lo tanto, el importe

<sup>71</sup> Desde el mes de junio de 2018 se incluye mediante esta modalidad de pago los servicios de canguros o de guarderías regulados en el art. 4 Co.24, lett. B) de la L. 92/2012 de 28 de junio

<sup>72</sup> Vid. art. 54.6 del D. 50/2017 de 24 de abril en relación con la L. 23-3-1981, nº 91, art. 3 y Circula nº 95/2018 de 14 de agosto.

neto por hora abonable al trabajador serían 8 €/hora. Dicho importe será abonado de forma electrónica al trabajador a través de la plataforma del INPS o mediante el uso de un formulario (F24).

Una vez que se hace uso de estos bonos el usuario debe comunicar, a la plataforma informática del INPS antes del tercer día del mes siguiente a la realización de la prestación del servicio, los datos de identificación del trabajador, la remuneración acordada, el lugar de ejecución y la duración del servicio, así como cualquier otra información necesaria para la gestión de la relación. Realizada esta operación el particular es notificado del acuse de recibo de la misma vía sms o por correo electrónico.

La plataforma no actúa poniendo en contacto oferta y demanda de trabajo, sino una vez que se ha producido la prestación de servicios. El INPS realiza el abono del salario en la cuenta del trabajador previo descuento del importe del salario y de las contribuciones sociales de la bancaria del particular empleador<sup>73</sup>.

#### 4.2.2. El "contratto di prestazione occasionale"

Se trata de una modalidad de bono de servicios ocasionales que pueden ser utilizadas tanto por las empresas como por los profesionales, trabajadores autónomos, asociaciones, fundaciones y otros organismos privados, siempre y cuando no se traten de entidades a las que, expresamente, el art. 54.14 limita su utilización. El uso de bonos queda, pues, prohibido<sup>74</sup> para:

- a) empresas con más de cinco trabajadores fijos o excepcionalmente de 8 si se trata de empresas pertenecientes al sector de la hostelería por estar sujetas a un régimen especial
- b) empresas del sector agrícola, salvo que empleen en actividades ocasionales a determinados colectivos (pensionistas de jubilación o invalidez; jóvenes estudiantes menores de veinticinco años; desempleados y perceptores de prestaciones ingresos mínimos -beneficios salariales suplementarios, ingresos por inclusión (REI) u otros servicios de apoyo a los ingresos-) que en el año anterior no estuviesen registrados como trabajadores agrícolas

<sup>73</sup> Vid. VALENTE L.: "Il lavoro occasionale: precedente e disciplina" Massimario di Giurisprudenza del lavoro/Il Sole 24 Ore, nº 11, noviembre 2017, pág. 744.

<sup>74</sup> El incumplimiento de esta prohibición genera una sanción pecuniaria que oscila entre los 500 € a 2.500 € por cada día de trabajo realizado bajo esta figura. Esta sanción no será aplicable a los empresarios agrícolas cuando el incumplimiento no derive de una información incompleta o falsa contenida en las autocertificaciones que se realicen en la plataforma informática del INPS (art. 54.20).

- c) empresas de construcción e industrias relacionadas, empresas dedicadas a la excavación o procesamiento de material pétreo, compañías en los sectores de minas, canteras y turba.
- d) ejecuciones de obras o contratos de servicios.

La Administración pública también puede utilizar estos bonos para servicios de carácter temporal o excepcional como los siguientes:

- en el contexto de proyectos especiales destinados a categorías específicas de personas en situación de pobreza, discapacidad, detención, drogadicción o que se benefician de las redes de seguridad social;
- para llevar a cabo trabajos de emergencia relacionados con desastres o eventos naturales repentinos;
- para actividades de solidaridad, en colaboración con otros organismos públicos o asociaciones voluntarias;
- para la organización de eventos sociales, deportivos, culturales o benéficos.

La tramitación es muy sencilla. El usuario de estos servicios solo debe comunicar el inicio del servicio –no la finalización-, al menos una hora antes del inicio. Deberá realizarla, bien directamente a la plataforma informática del INPS o bien, utilizando los servicios de un intermediario. En ella se deberá incluir, entre otras cosas, la siguiente información (art. 54.17):

- a) los datos personales y la identificación del prestamista;
- b) el lugar de ejecución del servicio;
- c) el objeto del servicio;
- d) la fecha y hora de inicio y fin del servicio. Cuando se trate de un empresario agrícola, un hotel o una empresa hotelera o una autoridad local, se deberá incluir la fecha de inicio y duración del servicio estimada con referencia a un período máximo de duración de diez días (con anterioridad, tres días);
- e) la remuneración acordada para la ejecución, que no será inferior a 36 € si se trata de un servicio de cuatro horas diarias continuadas. Para el sector agrícola este período continuado de cuatro horas diarias se enmarca dentro del período máximo de duración del servicio, establecido en 10 días.

En caso de no efectuarse la prestación de servicio el usuario deberá comunicarlo al INPS mediante la plataforma informática del INPS o por

cualquier otro medio para evitar el cargo de dichos servicios y de las correspondientes retribuciones (art. 54.18).

Realizada la gestión el INPS acusa recibo de la misma notificándolo al empresario mediante sms o correo electrónico.

A diferencia del Libretto Famiglia el importe mínimo a abonar por hora es de 9 euros -excepto en el sector agrícola, que se rige por el salario hora previsto en el convenio colectivo aplicable-. Otra particularidad es que resulta obligatorio efectuar una contratación mínima de 4 horas por día, esto es, 36 €/día, con independencia de que el servicio se realice por un período de tiempo inferior. De este monto total se efectuará un descuento de un 33 % por contribución a la seguridad social (INPS), un 3,5% para la cobertura de AT y EP (INAIL) y un 1 % para gastos de gestión.

### 4.3. Aspectos comunes de los cheques servicios

Los sistemas de cheques-servicio, bonos o vales utilizados por diversos países de la UE se presentan como un sistema completo que permite al empresario cumplir con sus obligaciones. Obligaciones retributivas respecto de los trabajadores a sus servicios. Al estar dotados de un valor nominal (se fija un precio por hora de servicio) su cuantía monetaria es obtenida por el trabajador cuando se procede a su canje por los operadores -públicos y/o privados- que intermedian en el sistema.

Cumplimiento también de obligaciones declarativas y contributivas respecto de la Administración pública. No solo sirven para declarar los servicios prestados sino que, además, incorporan el pago anticipado de la contribución empresarial a la Seguridad Social.

A la vez que completo el sistema también es flexible por su facilidad de adaptación a las particularidades y circunstancias existentes en cada territorio.

De los diversos modelos se extraen aspectos propios. Entre los rasgos comunes destacamos, en primer lugar, el objetivo que persiguen y atienden. Se trata de instrumentos puestos en funcionamiento para reducir el empleo informal.

En segundo lugar, otros de sus aspectos comunes es la de servir de herramienta o instrumento de cambio. Una particular forma de abonar el salario de los trabajadores a modo de bonos, tickets, vales o cheques. Funcionan respetando la regulación vigente en materia de instrumentos de pago, sin sustituir al dinero, pues estos instrumentos de pago son canjeados por dinero o moneda oficial. Para dignificar el empleo respetan también un salario mínimo, estableciendo en cada bono un valor/hora unitario que suele equiparable al mínimo legal vigente. En algunos casos como incentivo a su uso suele

acompañarse de subvenciones estatales que minoran el precio de adquisición para el empleador.

El tercer punto en común es el tipo de actividades en las que se utiliza: actividades o prestaciones de servicios de carácter marginal, accesorio u ocasional. Actividades que se suelen desenvolver en el ámbito de la economía sumergida y que escapan con cierta facilidad al control de la Administración Pública. Principalmente, trabajos domésticos, cuidado de personas de edad y de niños, pequeñas reparaciones del hogar y determinadas actividades agrícolas, prestaciones de servicios en las que suele existir un cierto nivel de aceptación social de su estatus informal.

El cuarto aspecto en común es su implementación sencilla, ágil y transparente. Con el apoyo y la gestión técnica, por lo general, de los servicios públicos de empleo o de la seguridad social facilitan a particulares y, en su caso, a pequeños empresarios la tramitación administrativa necesaria para la contratación de trabajadores, declaración, cotización a la Seguridad Social y abono del salario haciendo de ella una atractiva herramienta por la simplificación de las obligaciones al mínimo.

El quinto elemento en común es la contribución a la seguridad social que se encuentra implícita en el valor nominal de cada bono, cheque o vale y que ha de abonar el empleador al hacer efectivo el importe de cada hora de trabajo. Con ello se garantiza la declaración de la prestación de servicios y la protección social del trabajador.

Una vez relacionados los principales aspectos comunes conviene hacer mención a aquellos aspectos que difieren según el modelo en uso en los Estados que lo vienen aplicando<sup>75</sup>.

Difieren en la extensión de las actividades en las que son permitidos. En algunos países, el sistema se limita a tareas muy concretas. Es el caso del modelo belga, que se ciñe solo a algunas tareas domésticas; o el modelo lituano, que se reduce a tareas agrícolas. Otros más extensos, como el modelo francés o el italiano contemplan un conjunto de actividades más amplio.

También resulta diverso el ámbito subjetivo de trabajadores a los que les resulta de aplicación: jubilados, desempleados, jóvenes, perceptores de determinadas ayudas o subsidios, extranjeros o mujeres son algunos ejemplos.

Divergen en las estructuras dispuestas para la puesta en práctica del sistema. Organizaciones intermedias autorizadas para la emisión y administración de los cheques, vales, cupones o ticket y para reclutar a

<sup>75</sup> Vid. MANDL I. CURTARELLI M., RISO S. VARGAS O., GEROGIANNIS E. "New forms of employment", Eurofound 2015, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

trabajadores que pueden ser empresas privadas, entidades públicas, empresas de trabajo temporal o entes de la economía social como fundaciones o cooperativas -el caso, por ejemplo, de la cooperativa belga Landekijk Dienstencoöperatief<sup>76</sup>.

Se observan diferencias también en los incentivos que perciben empleadores y trabajadores por utilizar estos sistemas. Algunos modelos, como el modelo francés o el belga funcionan con soporte económico estatal, subvencionando una parte importante del coste total del sistema. Los hay también que incluyen beneficios fiscales para los empleadores, a modo de reducciones impositivas o de cotizaciones sociales y exenciones tributarias para los trabajadores si sus ingresos no superan un determinado límite. En algunos países, como Italia o Lituania los desempleados no pierden su estatus por recibir ingresos mediante estas herramientas.

El número máximo de horas de trabajo que pueden ser retribuidas mediante este sistema y el quantum total de cheques, vales o cupones a utilizar por los empleadores suelen ser también otros aspectos diversos según el modelo.

Para finalizar, un último aspecto diferenciable a considerar es el nivel de protección social que se otorga a los trabajadores cuya intensidad difiere en cada sistema. En algunos, como el modelo francés la protección es similar a la de cualquier trabajador por cuenta ajena. En otros, como el modelo austriaco se limita a la protección por contingencias profesionales y pensiones.

#### 4.4. Sus ventajas y desventajas

Los análisis realizados subrayan ventajas para empleadores, trabajadores y también para el propio Estado.

En líneas generales, informes elaborados para la UE se refieren a su potencial para favorecer el pase del empleo informal hacia el empleo formal<sup>77</sup>. Siendo éste su principal objetivo no es el único logro que se alcanza.

El afloramiento del empleo sumergido se acompaña de otros beneficios directos en la creación de empleo. El establecimiento de nuevas organizaciones intermedias, en sus diversos formatos y funciones, que participan en el sistema

<sup>76</sup> Vid su funcionamiento en "Nuevas formas de empleo. Trabajo basado en vales, Bélgica". Estudio de caso nº 42: Landelijk Dienstencoöperatief, Eurofound. Documento recuperado el 12-12-2020 en el sitio web New forms of employment | Eurofound (europa.eu)

<sup>77</sup> Vid. COLIN C. WILLIAMS para la European Platform Undeclared Work "Elements of a preventative approach towards work: an evaluation of service voucher and awareness raising campaigns", mayo 2018, pág. 36; Broughthon A. et al: "Precarious Employment: Patterns, Trends and Policy Strategies in Europe" Study for The EMPL Committee. Directorate General for Internal Policies (European Parliament) Brussels 2016, págs. 97 y ss.

constituye una fuente de generación de nuevos empleos que se adicionan a los que emergen del ámbito informal.

La reducción de cargas administrativas, el acceso fácil a la compra de los vales y la gestión rápida, sencilla y transparente favorece su uso por los particulares y pequeño empresariado. Otro incentivo altamente atractivo para ambos es la reducción en los costes de transacción a modo de deducciones fiscales y en las cotizaciones sociales.

Caracterizan a estos trabajos su flexibilidad, autonomía y desarrollo a nivel local, beneficios que contribuyen a mejorar el equilibrio entre el trabajo y la vida personal.

Los trabajadores también se benefician de garantías laborales con regulaciones, legales o convencionales específicas, protectoras de sus derechos y de cierto grado de protección social<sup>78</sup>. Especialmente destacable resulta la evolución positiva experimentada en el sector de cuidados al que se dota de nivel mayor profesionalización y visibilidad<sup>79</sup>.

El Estado también obtiene ventajas. Pese a que algunos modelos reciben un apoyo económico estatal importante<sup>80</sup> no puede negarse que, como contrapartida, obtienen beneficios. De un lado, por el incremento en la recaudación vía cotizaciones sociales y de impuestos. Por otro, porque la creación de empleo regular de ingresos favorece un incremento en el nivel de consumo, una disminución en el gasto en prestaciones sociales por desempleo y de servicios sociales de cuidado -al quedar estos atendidos en los hogares por el sistema de bonos-<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> vid. una relación de la normativa reguladora de los diferentes modelos de empleo con bonos en MANDL I. "Labour market change. New forms of employment: 2020 Update", Eurofound (2020), series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 15-12-2020, pág.42. Documento recuperado el 21-12-2020 del sitio web Labour market change - New forms of employment: 2020 update (europa.eu)

<sup>79</sup> En el año 2006 se creó la Federación Europea de Servicios a las Personas (EFSI). Para mayor información vid su sitio web <https://aespd.com/efsi.html>.

<sup>80</sup> El coste del servicio para los Estados por la subvención al sistema 1200 millones en el caso belga en el año 2009. Vid "Nuevas formas de empleo. Trabajo basado en vales, Bélgica", Estudio de Caso nº 43: análisis de políticas, Eurofound, Documento recuperado el 12-12-2020 en el sitio web New forms of employment | Eurofound (europa.eu).

<sup>81</sup> KATHY GOFFIN TESS SCHOOREEL KRISTOF MERTENS DAPHNÉ VALSAMIS WIM VAN DER BEKEN: "360º review of service vouchers" Final report July 2018, Conclusion and Recommendation, Federgon, Idea Consult thinking ahead [online] recuperado del sitio web Idea\_360\_review\_of\_service\_vouchers\_-\_Conclusions\_final\_report.pdf, págs. 5-6; en COLIN C. WILLIAMS para la European Platform Undeclared Work "Elements of a preventative approach towards work: an evaluation of service voucher and awareness raising campaigns", mayo 2018, pág.58; GRUMIAU S: "La formalización del trabajo doméstico mediante la utilización de cheques servicio. Los casos concretos de Francia, Bélgica y el cantón de Ginebra", informe (...)

En su Resolución de 28-4-2016, sobre las trabajadoras domésticas y las cuidadoras en la UE (2015/2094 (INI)) el Parlamento Europeo reconoció la eficacia de los modelos CESU francés y Titres-Services belga en la reducción del trabajo no declarado, la mejora de las condiciones de trabajo y el reconocimiento de los derechos laborales legales a los trabajadores domésticos y los cuidadores.

Valoración positiva también realizó la OIT en su informe "Trabajo decente para los empleados domésticos" (2009). En él se refería a que *"Este sistema facilita el cálculo de las deducciones salariales obligatorias y puede agilizar el pago de los servicios prestados por los trabajadores (como el personal de limpieza) que trabajan de forma intermitente para diversos empleadores. En la práctica se ha introducido para facilitar la transición entre la economía informal y la economía formal, con una reducción parcial de los costes de transacción para los empleadores y los trabajadores"*<sup>82</sup>.

Pero no todo parecen ser ventajas, pues en el informe "Precarious Employment: Patterns, Trends and Policy Strategies in Europe" (2016) analiza el riesgo de precariedad en las diferentes tipologías contractuales que utilizan los distintos países de la UE. Advierte de ciertos riesgos. Precisamente por la alta autonomía con la que suelen desarrollarse estos trabajos se limita el contacto con su empleador y con otros trabajadores, se observan indicios de aislamiento social y profesional y también de inseguridad laboral<sup>83</sup>. El escaso nivel formativo de los trabajadores y sus reducidas posibilidades formativas, la protección de su seguridad y salud en el trabajo, o la cuestionada calidad en el empleo en algunos modelos, que no contemplan un marco regulatorio para estas experiencias, son otros factores a considerar<sup>84</sup>. Circunstancias que

preparado para la OIT [online] recuperado el 10-12-2020 del sitio web Microsoft Word - Titre service rapport-4- DMT-1 (ilo.org), págs.9, 15 y 18.

<sup>82</sup> Vid. IV Informe "Trabajo decente para trabajadores domésticos" de la Conferencia Internacional de la OIT nº 99, Oficina publicaciones de la OIT, Ginebra, 1ª edic. 2009, pág. 48. Vid. también la cita en García Albertos M (coord.) et al: "Empleo del hogar: estrategias para su jubilación y alternativas para su financiación", investigación financiada por el Fondo para el Fomento de la Investigación de la Protección Social (FIPROS) -segundo premio-, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Recuperada el 5-6-2018 en el sitio web, <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174203.pdf>, pág.90.

<sup>83</sup> Vid. BROUGHTON A. et al: "Precarious Employment: Patterns, Trends and Policy Strategies in Europe" Study for The EMPL Committee. Directorate General for internal Policies (European Parliament) Brussels 2016, pág. 117; MANDL I. "Labour market change. New forms of employment: 2020 Update", Eurofound (2020), series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 15-12-2020. Documento recuperado el 21-12-2020 del sitio web Labour market change - New forms of employment: 2020 update (europa.eu)

<sup>84</sup> Vid. MANDL I. CURTARELLI M., RISO S. VARGAS O., GEROGIANNIS E. "New forms of employment", Eurofound 2015, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

provocan rechazo en no pocos trabajadores y limitan la disponibilidad de mano de obra (Bélgica estudio de políticas y de caso)<sup>85</sup>.

Eurofound subraya la dependencia del sistema de bonos de las decisiones políticas gubernamentales como un elemento debilitador en el sistema de bonos<sup>86</sup>.

Otro aspecto destacable es el riesgo a una competencia desleal que podría provocar una reducción en el valor de los bonos. Su adquisición a precio inferior al de mercado, si bien favorecería su uso, también podría provocar distorsiones en la competencia con otros servicios privados, en especial, con los relativos a los cuidados de las personas (ver estudio de caso políticas en Bélgica).

También se advierte del peligro de segmentación laboral que conduciría la aceptación generalizada del uso de este sistema en empleos vinculados a ingresos bajos y protección social limitada<sup>87</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

El recurso de los cheques-servicios, bonos o vales servicio como instrumento para reducir el empleo informal tienen sus pros y sus contras. La reducción de los costes de transacción<sup>88</sup> y la simplificación administrativa se valoran como potentes elementos para facilitar el tránsito a la economía formal de determinadas actividades que, como sucede con el trabajo doméstico y los servicios de cuidados, se desarrollan, en su mayor parte, en la economía sumergida.

La definición y concreción de sus perfiles deviene también necesaria para evitar una extensión desproporcionada de la misma que rompa con su finalidad inicial y conduzca a efectos perversos contrarios a la protección de derechos de los trabajadores. En particular se requiere una clara delimitación de sus notas

<sup>85</sup> KATHY GOFFIN TESS SCHOOREEL KRISTOF MERTENS DAPHNÉ VALSAMIS WIM VAN DER BEKEN: "360º review of service vouchers" Final report July 2018, Conclusion and Recommendation, Federgon, Idea Consult thinking ahead [online] recuperado del sitio web [Idea\\_360\\_review\\_of\\_service\\_vouchers\\_-\\_Conclusions\\_final\\_report.pdf](http://www.idea.be/idea_360_review_of_service_vouchers_-_Conclusions_final_report.pdf), pág. 2

<sup>86</sup> Vid. "Nuevas formas de Empleo", Eurofound, Resumen ejecutivo, Documento recuperado el 12-12-2020 en el sitio web [New forms of employment | Eurofound \(europa.eu\)](http://www.eurofound.europa.eu); GRUMIAU S: "La formalización del trabajo doméstico mediante la utilización de cheques servicio. Los casos concretos de Francia, Bélgica y el cantón de Ginebra", informe preparado para la OIT [online] recuperado el 10-12-2020 del sitio web Microsoft Word - Titre service rapport-4- DMT-1 (ilo.org), pág. 8.

<sup>87</sup> Vid. "Nuevas formas de Empleo", Eurofound, Resumen ejecutivo, *op. cit.*

<sup>88</sup> "Integrar a los trabajadores del servicio doméstico en la economía formal", Entrevista de KIRSI HYYTIÄINEN, periodista residente en Ginebra, a Bernard Babel, Director General de PRO (Entreprise Sociale Privée), Fundación que gestiona el "Servicio de Cheque" en Ginebra. Publicada en la Revista de la OIT "Trabajo", nº 68, abril 2010, págs. 9-10.

definitorias y de las actividades a las que aplicar la figura. Realizado lo anterior y tomando como referencia los resultados positivos obtenidos de algunas experiencias, como son el caso francés o el belga, o algunas experiencias piloto puestas en marcha en algunas regiones de España (Cataluña, País Vasco o Cantabria)<sup>89</sup> permiten plantear una futura aplicación de bonos, vales o cheques-servicios en actividades domésticas y servicios de cuidados<sup>90</sup>.

Trabajo decente y protección de los servicios de cuidados y del trabajo doméstico, prioridades en la Agenda 2030<sup>91</sup>, que también deben formar parte de la agenda política de nuestro país. La realidad de la sociedad española lo exige.

El crecimiento de la población española mayor de 65 años (19,4% en 2019 según datos del INE)<sup>92</sup>, el aumento de la esperanza de vida al nacer (83,5 años de media) y sus proyecciones de futuro<sup>93</sup>, las personas mayores que viven en soledad, (2017: 29,9% mujeres y 17,7% hombres)<sup>94</sup> o en zonas rurales de escasa población<sup>95</sup>, las personas mayores en situación de dependencia<sup>96</sup> son

<sup>89</sup> SANZ SÁEZ C.: "La puerta abierta al cheque servicio en España", Revista de Derecho de la Seguridad Social, nº 13, 4º trimestre 2017, edit. Laborum, págs. 238-239.

<sup>90</sup> Una propuesta similar en SANZ SÁEZ C.: "La puerta abierta al cheque servicio en España", *op. cit.*, págs.249-251.

<sup>91</sup> La agenda de desarrollo sostenible fue acordada por los Estados miembros de las Naciones en la Cumbre celebrada en Nueva York los días 25 y 26 de septiembre de 2017. Vid. el texto en el fascículo "trabajo decente y la agenda 2030 de desarrollo sostenible" publicado por el Departamento de Información y Comunicación pública de la OIT, Ginebra 31-5-2017 y recuperado el 1-7-2018 del sitio web de la OIT [http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS\\_470340/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS_470340/lang-es/index.htm)

<sup>92</sup> Vid los datos en la página web del Instituto Nacional de Estadísticas. Datos consultados el 15-2-2020 en sitio web <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=1488&L=0>

<sup>93</sup> las previsiones para el año 2040 realizadas en el estudio publicado por IHME Measuring what matters (2018) sitúa a España como el primer país del mundo en esperanza de vida (85,8 años), superando a Japón (85,7 años). Informe consultado en el sitio web <http://www.healthdata.org/news-release/how-healthy-will-we-be-2040> y recuperado el 17-2-2020.

<sup>94</sup> Vid. ABELLÁN GARCÍA A. ACEITUNO NIETO, P., PÉREZ DÍAZ, J., RAMIRO FARIÑAS, D., AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R.: "Un perfil de las personas mayores en España.2019". Indicadores estadísticos básicos. Colección Informes Envejecimiento en Red, nº 22, marzo 2019, Madrid, pág. 29.

<sup>95</sup> En los municipios de 2.000 o menos habitantes, se concentra casi un 30% de las personas de edad. Vid. datos de la demografía de las personas de edad en el estudio realizado por ABELLÁN GARCÍA A. ACEITUNO NIETO, P., PÉREZ DÍAZ, J., RAMIRO FARIÑAS, D., AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R.: "Un perfil de las personas mayores en España.2019". *op. cit.*, pág.5. Vid. también los datos en el XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), recuperado el 13-2-2020 y disponible on line en el sitio web <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>. Y en SOSA TROYA M. " Los dependientes esperan de media 426 días para ser atendidos", Noticia publicada el 19-12-2019 en el Diario on line EL País y recuperada el 13-2-2020, disponible, en el sitio web <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-dependientes-esperan-media-426-dias-ser-atendidos-20191219120312.html>

indicadores en aumento que contrastan con una deficitaria cobertura por parte de los servicios públicos sociales<sup>97</sup>. Desajustes en nuestro sistema de protección social y pérdida de oportunidad en la generación de nuevos puestos de trabajo orientados a paliar la situación descrita<sup>98</sup> que puede y debe evitarse.

Empleos precarios para los que el Parlamento Europeo en su Resolución de 28-4-2016 sobre las trabajadoras domésticas y las cuidadoras en la UE, 2015/2094 (INI) pide soluciones innovadoras.

No bastan pues, las iniciativas autonómicas que reconocen cierto apoyo a los citados sectores a modo subvenciones, ayudas o desgravaciones fiscales<sup>99</sup>. Se precisa una intervención normativa estatal de diseño y regulación de un modelo de bonos, vales o cheques-servicio que permita su implantación en todo el territorio nacional, genere empleo formal, estimule la economía y dé cobertura a las necesidades sociales no satisfechas dignificando el proceso de envejecimiento, mejorando el bienestar de las personas de edad, de las familias y favorezca una adecuada conciliación de la vida laboral y familiar.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN GARCÍA A. ACEITUNO NIETO, P., PÉREZ DÍAZ, J., RAMIRO FARIÑAS, D., AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R.: "Un perfil de las personas mayores en España.2019". Indicadores estadísticos básicos. Colección Informes Envejecimiento en Red, nº 22, marzo 2019, Madrid.

<sup>96</sup> Vid. XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), pág. 1, recuperado el 3-9-2020 y disponible on line en el sitio web <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>

<sup>97</sup> Según el dictamen de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019) el tiempo medio de espera es de 426 días de media, muy superior a los 180 días fijados en la D.F. 1ª.2 de la L. 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE 15-12-2006). Vid. los datos publicados en el XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), recuperado el 3-9-2020 y disponible on line en el sitio web <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>

<sup>98</sup> Según los datos que se recogen en el XIX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (marzo-2019), se estima que la reducción de la financiación estatal a los servicios de atención a la dependencia entre 2012 y 2018 ha supuesto un pérdida de 1.243 millones de euros en recaudación por cuotas en Seguridad Social e impuestos (IVA, IRPF e Impuesto de Sociedades) y la oportunidad de haber creado durante ese periodo temporal 30.000 puestos de trabajo. Vid. *op. cit.*, pág.2 en relación con págs. 40 y ss.

<sup>99</sup> Vid. en extenso ROMERO MIRET P.: "La relación laboral y régimen de protección social del servicio del hogar", Tesis Doctoral, Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, Valencia, 2016, págs. 56-58.



- ADAME V. Y TUESTA D: "El laberinto de la economía informal: estrategias de medición e impactos", Working Paper nº 17, BBVA research, año 2017. Disponible en la web <https://www.bbva-research.com/publicaciones/el-laberinto-de-la-economia-informal-estrategias-de-medicion-e-impactos/>
- ALONSO OLEA M.: "La Revolución Industrial y la emergencia del Derecho del Trabajo", Revista de Trabajo nº 32, año 1970.
- BAYÓN CHACÓN G Y PÉREZ BOTIJA E.: "Manual de Derecho del Trabajo", Vol. I, 8ª edic. Marcial Pons, Madrid 1969-70.
- BENNÀSSAR M.: "El salario: concepto, estructura y cuantía", Edit. La Ley, 1ª edic., abril 2007.
- BROUGHTON A. et al: "Precarious Employment: Patterns, Trends and Policy Strategies in Europe" Study for The EMPL Committee. Directorate General for internal Policies (European Parliament) Brussels 2016, pág. 117; MANDL I." Labour market change. New forms of employment: 2020 Update", Eurofound (2020), series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 15-12-2020. Documento recuperado el 21-12-2020 del sitio web [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef20027en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20027en.pdf)
- COLIN C. WILLIAMS para la European Platform Undeclared Work "Elements of a preventative approach towards work: an evaluation of service voucher and awareness raising campaigns", mayo 2018.
- FERNÁNDEZ PROL F.: "El salario en especie", Monografías Tirant nº 332, edit. Tirant lo Blanch, Valencia 2005.
- GRUMIAU S: "La formalización del trabajo doméstico mediante la utilización de cheques servicio. Los casos concretos de Francia, Bélgica y el cantón de Ginebra", informe preparado para la OIT [online] recuperado el 10-12-2020 del sitio web [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_220715.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_220715.pdf)
- HILTON GEORGE W.: "The British Truck System in the Nineteenth Century", Journal of Political Economy, Vol. 65, No. 3, Jun., 1957, The University of Chicago Press.

- KATHY GOFFIN TESS SCHOOREEL KRISTOF MERTENS DAPHNÉ VALSAMIS WIM VAN DER BEKEN: "360º review of service vouchers" Final report July 2018, Conclusion and Recommendation, Federgon, Idea Consult thinking ahead [online] recuperado del sitio web [Idea\\_360\\_review\\_of\\_service\\_vouchers\\_-\\_Conclusions\\_final\\_report.pdf](http://www.ideaconsult.com/idea_360_review_of_service_vouchers_-_Conclusions_final_report.pdf)
- KIRSI HYYTIÄINEN, periodista residente en Ginebra, a Bernard Babel, Director General de PRO (Entreprise Sociale Privée), Fundación que gestiona el "Servicio de Cheque" en Ginebra. Publicada en la Revista de la OIT "Trabajo", nº 68, abril 2010.
- LLOMPART BENNÀSSAR M.: "El salario: concepto, estructura y cuantía", Edit. La Ley, 1ª edic., abril 2007.
- MANDL I." Labour market change. New forms of employment: 2020 Update", Eurofound (2020), series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 15-12-2020.
- MARTÍN JIMÉNEZ R.: "El salario en especie", Cuaderno de Aranzadi Social nº 13, edit. Aranzadi, Navarra, 2002.
- MONDA P.: "Prime riflessioni sulla nuova disciplina del lavoro occasionale", WP CSDLE "Massimo D'Antona", nº 346/2017, "Centre for The Stud of European Labour Law" Massimo D'Antona, University of Catania.
- MONTOYA MELGAR A.: "Derecho del Trabajo" 38ª edic. revisada, edit. Tecnos, Madrid 2017
- PENSABENE LIONTI G.: "La disciplina italiana de los "voucher" y la lucha contra el trabajo sumergido, en espera del referéndum abrogativo", recuperado de la web <http://www.cielolaboral.com>
- PHYLLIS D.: "La primera revolución industrial", colección Historia/Ciencia/Sociedad, nº 22, ediciones Península, 2ª edic., Barcelona, Septiembre 1972.
- PINTO V.: "Prestazioni occasionale e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro" en la obra colectiva "Commentario breve allo statuto del lavoro autónomo e del lavoro agile", direct. G. Zilio Grandi e M. Biasi, CedamWolters-Kluwer, Milán 2018.
- RAMÍREZ RABANAL J.: "Causas y efectos de la crisis monetaria internacional del siglo XIX (1861-1895), según los autores españoles de la época", Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2017.

- ROCHA SÁNCHEZ F.: "El trabajo no declarado en España", Estudios de la Fundación 1º de mayo, nº 45, mayo 2011.
- ROMERO MIRET P.: "La relación laboral y régimen de protección social del servicio del hogar", Tesis Doctoral, Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, Valencia, 2016.
- RUBIO ÁLVAREZ A.: "Economatos laborales: del "Truck-Shop" al economato laboral obligatorio" Revista de Trabajo nº 3, año 1960.
- SÁNCHEZ CERVERA S.: "Los salarios en especie" en la obra colectiva: "Dieciséis lecciones sobre salarios y sus clases", servicio de publicaciones Universidad de Madrid, Dpto. de Derecho del Trabajo, Madrid 1971.
- SANZ SÁEZ C.: "La puerta abierta al cheque servicio en España", Revista de Derecho de la Seguridad Social, nº 13, 4º trimestre 2017, edit. Laborum.
- VALENTE L.: "Il lavoro occasionale: precedente e disciplina" Massimario di Giurisprudenza del lavoro/Il Sole 24 Ore, nº 11, noviembre 2017.