

La protección de la seguridad y la salud en el sector del servicio de ayuda a domicilio

Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo 1198/2025, de 29 de septiembre

Francisco Jesús Padilla Falcón

Doctor en Derecho.

Universidad de Extremadura (España)

fpadillaflc@unex.es | <https://orcid.org/0009-0000-9105-1724>

Extracto

La sentencia analizada declara la nulidad de la disposición final primera del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar. El fallo fundamenta su decisión en la insuficiencia de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) al no quedar adecuadamente justificado el impacto económico derivado de la obligación de llevar a cabo visitas presenciales en el domicilio de los usuarios del servicio de ayuda a domicilio. Esta resolución consolida la exigencia de transparencia y racionalidad económica en la elaboración normativa y refuerza el papel del control judicial como instrumento de garantía en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Palabras clave: prevención de riesgos laborales; servicio de ayuda a domicilio; control judicial reglamentario; Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN); evaluación de riesgos laborales; nulidad de disposición reglamentaria; empresas de servicios asistenciales.

Recibido: 20-10-2025 / Aceptado: 20-10-2025 / Publicado: 06-11-2025

Cómo citar: Padilla Falcón, F. J. (2025). La protección de la seguridad y la salud en el sector del servicio de ayuda a domicilio. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 1198/2025, de 29 de septiembre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 489, 213-219. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24853>



The protection of safety and health in the home care service sector

Commentary on Supreme Court Ruling, Administrative Chamber, 1198/2025, of September 29

Francisco Jesús Padilla Falcón

PhD in Law.
University of Extremadura (Spain)
fpadillaflc@unex.es | <https://orcid.org/0009-0000-9105-1724>

Abstract

The analyzed judgment declares the nullity of the first final provision of Royal Decree 893/2024 of September 10, which regulates the protection of safety and health in the field of domestic service. The ruling bases its decision on the insufficiency of the Regulatory Impact Assessment Report (RIAR), as the economic impact resulting from the obligation to carry out in-person visits to the homes of users of home assistance services was not adequately justified. This decision strengthens the requirement for transparency and economic rationality in the regulatory process and reinforces the role of judicial review as a safeguard mechanism in the exercise of regulatory authority.

Keywords: occupational risk prevention; home care service; regulatory judicial control; Regulatory Impact Assessment Report (RIAR); occupational risk assessment; annulment of a regulatory provision; care service providers.

Received: 20-10-2025 / Accepted: 20-10-2025 / Published: 06-11-2025

Citation: Padilla Falcón, F. J. (2025). The protection of safety and health in the home care service sector. Commentary on Supreme Court Ruling, Administrative Chamber, 1198/2025, of September 29. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 489, 213-219. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24853>

1. Marco jurídico

La [Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1198/2025, de 29 de septiembre](#), resuelve el recurso promovido por la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia, la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio, la Federación Empresarial de la Dependencia y el Círculo Empresarial de Atención a Personas contra la [disposición final primera del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre](#).

El marco normativo aplicable al asunto de referencia viene determinado por el real decreto referido, donde se establece, en la mencionada disposición final, que se incorpora una nueva disposición adicional decimotercera al [Real Decreto 39/1997, de 17 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención.

2. Supuesto de hecho

El objeto del presente recurso viene determinado por la solicitud de la patronal del servicio de ayuda a domicilio sobre la declaración de nulidad de la [disposición final primera del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre](#).

La parte recurrente alega, entre otras cuestiones, la falta de un análisis y justificación económica en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), siendo este el motivo principal por el que finalmente se procede a la estimación del recurso contencioso-administrativo por parte del Alto Tribunal.

Por su parte, la Abogacía del Estado indica que, aunque sea de manera sucinta, la memoria ya cuenta con un análisis de impacto económico de la nueva regulación, además de que también pone de manifiesto la necesidad de mejorar la protección de la seguridad y salud de las personas trabajadoras del sector del servicio de ayuda a domicilio.

3. Aspectos clave determinantes del fallo

Los trabajadores del sector, con anterioridad a la entrada en vigor del real decreto objeto de impugnación, ya contaban con la protección normativa general establecida por la [Ley 31/1995, de 8 de noviembre](#), de prevención de riesgos laborales (LRL), cuyo [artículo 16](#)

establece la obligación de todas las entidades mercantiles de realizar una evaluación completa de riesgos laborales, adquiriendo relevancia la implementación y aplicación, dentro del sistema general de gestión de la empresa, de un plan de prevención.

Debido a las particularidades del servicio de ayuda a domicilio, establece la sentencia que la disposición final impugnada introduce un cambio sustancial con relación a la regulación que existía anteriormente. Dicha disposición impone, por aplicación del deber de protección al que se refiere el [artículo 14 de la LPRL](#), la obligación de conocer y llevar a cabo por parte de las empresas la oportuna evaluación de los riesgos laborales a los que los auxiliares de ayuda a domicilio están expuestos a través de la oportuna visita presencial acreditada y efectuada en el domicilio del usuario donde efectivamente se presta el servicio asistencial.

La parte actora apoya su pretensión en un informe pericial donde se cuantifica el coste derivado de la evaluación de riesgos y de la adopción de medidas preventivas exigidas para el cumplimiento de la obligación fijada por el real decreto, justificando de esta manera la insuficiencia del estudio económico incorporado a la MAIN.

El Tribunal Supremo (TS) estima las pretensiones de la parte recurrente y solventa la cuestión basándose en la propia jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, entre otras, la [Sentencia 2569/2016, de 12 de diciembre](#). La doctrina consolidada que aplica el Alto Tribunal descansa en el control judicial de la suficiencia de la memoria económica que debe acompañar a toda disposición reglamentaria. Dicho control no se ve impedido por el margen de discrecionalidad inherente al ejercicio de la potestad reglamentaria, toda vez que los tribunales están facultados para llevar a cabo un examen de los fundamentos económicos y presupuestarios que sustentan una norma.

De este modo, en la sentencia se establece que una norma reglamentaria puede ser declarada nula no solamente cuando carezca completamente de un análisis económico, sino también cuando este resulte manifiestamente insuficiente.

Aplicando esta doctrina al caso concreto, el TS concluye que la memoria que acompaña al [Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre](#), es claramente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria objeto de debate.

4. Valoración crítica

En primer lugar, cabe hacer una primera aproximación acerca de la particularidad del servicio de ayuda a domicilio, ya que, a diferencia de otros servicios recogidos en la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, como puede ser el caso de los centros residenciales o

el servicio de centro de día o noche, el centro de trabajo viene constituido por el domicilio del usuario, y es aquí donde se desempeña la actividad profesional del auxiliar de ayuda a domicilio.

Este aspecto adquiere relevancia en materia de evaluación de riesgos laborales, no solamente por el aspecto determinante de que dicho domicilio constituye el espacio más íntimo donde el usuario desarrolla su actividad personal e inexcusablemente se requiere el consentimiento de su titular para la entrada en el mismo, sino porque la correspondiente evaluación del riesgo laboral debe realizarse en el interior de la vivienda.

Consciente el legislador de las particularidades que caracterizan la forma de prestación del servicio de esta actividad profesional, resulta evidente la necesidad de avanzar un paso más en el desarrollo normativo conforme a lo establecido en el [Real Decreto 39/1997, de 17 de enero](#), concretamente en la realización de la evaluación de riesgos laborales en el sector del servicio de ayuda a domicilio. En este sentido, el real decreto objeto de debate en la sentencia analizada viene a completar dicho reglamento, centrando su atención específicamente en la regulación de la actividad profesional del servicio de ayuda a domicilio.

Las exigencias normativas establecidas en la [LPRL](#), en relación con la obligación de realizar una evaluación completa de los riesgos laborales que puedan afectar a los trabajadores ([art. 16](#)), determina que el domicilio de la persona usuaria, como espacio físico donde el trabajador lleva a cabo la actividad laboral, constituye una condición de trabajo que tiene una influencia relevante en la generación de riesgos para la seguridad y la salud del auxiliar ([art. 4.7.º](#)). En consecuencia, el cumplimiento efectivo del deber de protección empresarial ([art. 14](#)) requiere necesariamente la realización de una visita individualizada a la vivienda del usuario para el conocimiento y la evaluación adecuada de los riesgos existentes en la prestación del servicio.

De este modo, únicamente a través de la correspondiente visita preceptiva por las personas encargadas de la realización de las evaluaciones de riesgos, puede llevarse a cabo dicha valoración y así hacerse efectivo el derecho del auxiliar de protección frente a los riesgos laborales que pueden darse en su actividad profesional.

La sentencia analizada no debe suponer un cierre definitivo a la regulación exclusiva en materia de prevención de riesgos laborales en el sector del servicio de ayuda a domicilio. Esto podría suponer un incumplimiento de la [LPRL](#) toda vez que su alcance generalista conlleva que también los trabajadores del ámbito analizado cuenten con la protección establecida en la norma. Así se pone de manifiesto en la propia [exposición de motivos del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre](#), cuando se dice que «el hecho de que los diferentes domicilios donde se prestan los servicios constituyan una esfera aparentemente alejada del control que pueda ejercer la empresa requiere que se efectúe un desarrollo normativo que determine el alcance de las obligaciones preventivas».

De manera concreta, en la sentencia objeto de análisis, el TS considera que la MAIN correspondiente al real decreto impugnado no realiza de manera rigurosa el análisis económico detallado del impacto derivado de la obligación de realizar la valoración de riesgos laborales en los domicilios de los usuarios y por lo tanto resulta insuficiente, conllevando a la nulidad de la disposición reglamentaria.

Resulta imprescindible, con el fin de garantizar unas condiciones laborales seguras para los auxiliares de ayuda a domicilio, la existencia de un marco normativo que establezca la regulación adecuada para garantizar la correcta valoración de los riesgos laborales presentes en el espacio físico donde se desarrolla la actividad profesional. Dicha valoración solo puede efectuarse mediante una visita presencial, llevada a cabo por el profesional competente en materia de prevención de riesgos laborales, que será quien determine las situaciones en las que, como consecuencia de la evaluación realizada, resulte conveniente adoptar la acción preventiva más adecuada mediante la implementación de medidas oportunas en el domicilio del usuario.

Estas medidas preventivas pueden ser de diversa índole:

- Organizativas: ajustar la duración y frecuencia de las tareas a realizar para evitar la sobrecarga física o mental, establecer pausas periódicas que eviten la fatiga, planificar los servicios de manera que se minimicen los desplazamientos entre domicilios o tiempos de exposición a riesgos.
- De seguridad: retirar elementos del domicilio que puedan causar accidentes laborales o asegurar la estabilidad del mobiliario de la vivienda del usuario.
- Ergonómicas: se correspondería principalmente con el uso de ayudas técnicas que permitan la adecuada atención al usuario y que permitan reducir el esfuerzo físico del auxiliar de ayuda a domicilio, tales como grúas que permitan la movilización de la persona dependiente, sillas de traslado de ruedas o sillas de duchas adaptadas, tablas de transferencia para pasar al usuario de la cama a la silla y viceversa o cinturones de transferencia que permitan la adecuada incorporación del usuario.
- Salud e higiene: principalmente asegurando y promoviendo el uso, en los casos en los que sea necesario, de equipos de protección individual en el desempeño de la actividad profesional.

El fallo también invita a reflexionar sobre la tensión estructural entre la tutela a la seguridad laboral y la sostenibilidad económica de los servicios asistenciales. El TS hace una breve reflexión al respecto cuando, con relación al coste que supondría para el sector la valoración del riesgo laboral de los profesionales del servicio de ayuda a domicilio, dice que

«estos costes serán asumidos por las empresas del sector, pero, de forma lógica, repercutirán en la economía de los contratos que se suscriban entre las administraciones públicas y dichas empresas».

Dicha afirmación deja entrever que, en última instancia, será la persona usuaria la que soporte el incremento de costes derivados de la aplicación de la norma a través del correspondiente copago por la prestación del servicio asistencial. Este fenómeno no es nuevo, ya que de la misma forma que los incrementos de los costes laborales o de otros factores asociados a la profesionalización del sector repercuten en el coste del servicio, también las nuevas obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales se trasladarían inevitablemente al precio final del mismo.

Todo ello evidencia la necesidad de revisar y actualizar las cuantías correspondientes a las prestaciones económicas vinculadas al servicio de ayuda a domicilio reconocidas en la [Ley de dependencia](#), ya que solamente con dicha actualización podrá garantizarse la efectividad del derecho a los cuidados, configurado por el legislador como un derecho subjetivo de la ciudadanía ([art. 4 Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#)) que debe quedar completamente protegido frente a cualquier aspecto que comprometa su ejercicio efectivo.