



Estrasburgo, 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

**relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los
trabajadores por cuenta propia**

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Ofrecer acceso a la protección social es de capital importancia para la seguridad económica y social de la mano de obra y para unos mercados de trabajo que funcionen adecuadamente y que creen puestos de trabajo y un crecimiento sostenible. Sin embargo, existe un número cada vez mayor de personas que, debido a su tipo de relación laboral o su forma de trabajo por cuenta propia, se quedan sin un acceso suficiente a la protección social.

La protección social puede facilitarse a través de prestaciones en especie o en efectivo. En general, se proporciona a través de regímenes de asistencia social que protegen a todas las personas (basados en la nacionalidad o la residencia y financiados a través de los impuestos generales) y a través de los regímenes de seguridad social que protegen a las personas en el mercado laboral, en muchos casos a partir de cotizaciones relacionadas con sus ingresos procedentes del trabajo. La seguridad social comprende varias ramas, que abarcan una gran variedad de riesgos sociales que van desde el desempleo hasta la enfermedad o la vejez.

En el pilar europeo de derechos sociales¹, que proclamaron conjuntamente el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en noviembre de 2017, se establecen veinte principios y derechos para apoyar unos mercados laborales y unos sistemas de protección social que sean justos y funcionen adecuadamente. En particular, el principio n.º 12 del pilar establece que *«con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección social adecuada»*. El objetivo de esta iniciativa es poner en práctica este principio, así como contribuir a la aplicación de otros principios de este pilar, tales como los principios sobre «empleo seguro y adaptable», «prestaciones por desempleo», «acceso a la asistencia sanitaria» y «pensiones y prestaciones de vejez». La presente Recomendación se aplica a las ramas de la protección social que están más estrechamente relacionadas con la situación en el mercado de trabajo o el tipo de relación laboral y que garantizan principalmente la protección contra la pérdida de ingresos procedentes del trabajo en caso de producirse un determinado riesgo.

Los sistemas de bienestar y protección social varían a lo largo de la UE, lo que refleja diferentes tradiciones nacionales, preferencias políticas y presupuestos. No obstante, se enfrentan a retos similares y transformadores. En concreto, en el pasado las relaciones laborales se caracterizaban fundamentalmente por unos contratos indefinidos a tiempo completo entre un trabajador y un único empleador. Sin embargo, durante las dos últimas décadas, la globalización, la tecnología, los cambios en las preferencias individuales y los cambios demográficos han contribuido a que se produjeran cambios importantes en los mercados de trabajo. Todo ello ha conducido al crecimiento de formas de trabajo distintas de los contratos indefinidos a tiempo completo, como el trabajo temporal, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo eventual. Estas formas de empleo ofrecen más flexibilidad para que las empresas puedan ajustar su oferta de trabajo a sus necesidades y para que los trabajadores ajusten sus modelos de trabajo a sus preferencias personales. Asimismo, las carreras

¹ COM(2017) 251.

profesionales se han vuelto menos lineales, ya que es más habitual que haya personas que cambian de situación en el mercado de trabajo o que combinan el trabajo por cuenta ajena y el trabajo por cuenta propia.

Más recientemente, la digitalización ha incrementado de forma significativa el ritmo del cambio. Las empresas y los negocios tienen que adaptar más rápidamente sus actividades económicas a diferentes mercados a fin de poner en práctica nuevos ciclos de los productos y actividades estacionales, y de abordar eficazmente las fluctuaciones de los volúmenes y los flujos comerciales. En muchos casos, las empresas favorecen nuevas formas de empleo y de contratos, como el trabajo según demanda, el trabajo basado en vales y el trabajo intermitente, a fin de responder a estas necesidades. Otras nuevas formas de empleo por cuenta propia, o formas de empleo tales como el trabajo a través de plataformas, están creando también nuevas oportunidades para que las personas se incorporen al mercado de trabajo o permanezcan en él, o complementen los ingresos procedentes de su empleo principal.

Del mismo modo, y por razones similares, el trabajo por cuenta propia ha evolucionado a lo largo de las dos últimas décadas en la UE. Hay que destacar que los cambios estructurales en los mercados laborales han difuminado los límites entre las situaciones en el mercado laboral. Junto con los tradicionales «empresarios» y las profesiones liberales, se utiliza más ampliamente el estatuto de trabajador por cuenta propia, en algunos casos incluso cuando, de hecho, existe una relación de dependencia laboral.

A medida que el mundo del trabajo evoluciona, con un número cada vez mayor de personas que trabajan por cuenta propia, en puestos de trabajo no regulados por contratos convencionales, o que alternan el empleo por cuenta ajena y el empleo por cuenta propia o combinan ambos, grandes números de trabajadores se están quedando sin un acceso suficiente a la protección social debido a su situación en el mercado de trabajo o al tipo de relación laboral.

Estas diferencias de acceso incrementan los riesgos para el bienestar de las personas afectadas y sus familias, que sufren una mayor incertidumbre económica, pero también para la economía y la sociedad, desde el punto de vista de la demanda interna, la inversión en capital humano y la cohesión social. Los efectos acumulados de las desigualdades en el acceso a la protección social probablemente den lugar, con el paso del tiempo, a nuevas desigualdades inter e intrageneracionales entre aquellos que tienen, o logren conseguir, un trabajo con un contrato con plenos derechos sociales, y aquellos que no. Pueden constituir una discriminación indirecta contra los jóvenes, las personas nacidas en el extranjero y las mujeres, que tienen más probabilidades de ser contratados con contratos atípicos.

Las diferencias en el acceso a la protección social, debido a la situación en el mercado de trabajo y al tipo de relación laboral, pueden obstaculizar el aprovechamiento de oportunidades para pasar de una situación en el mercado laboral a otra, si ello supone perder una serie de derechos y, en última instancia, pueden tener como resultado un menor crecimiento de la productividad laboral. Por consiguiente, también pueden no apoyar el emprendimiento y dificultar la competitividad y el crecimiento sostenible.

A largo plazo, lo que está en juego es la sostenibilidad social y económica de los sistemas nacionales de protección social. Las diferencias en el acceso a la protección social para grupos cada vez mayores de la mano de obra les obligará a recurrir a las redes de seguridad de último recurso financiadas con impuestos en caso de riesgo social, mientras que el número de personas que contribuyen a la protección social será proporcionalmente menor. Estas diferencias también pueden dar lugar a casos de abuso de la situación laboral y crear una

competencia desleal entre las empresas que siguen cotizando a la protección social y las que no lo hacen.

La iniciativa «Acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia» tiene por objeto apoyar a todos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores no convencionales que, debido a su tipo de contrato o su situación en el mercado laboral, no están suficientemente protegidos por los regímenes de protección social en lo que respecta al desempleo, la enfermedad, la maternidad o la paternidad, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la discapacidad y la vejez. En particular, esta iniciativa tiene como objetivo animar a los Estados miembros a:

- permitir que todas las personas que trabajan por cuenta ajena y por cuenta propia se afilien a los sistemas de protección social correspondientes (con lo que se suprimen las diferencias de cobertura formales),
- tomar medidas que permitan que todas las personas que trabajan por cuenta ajena y por cuenta propia acumulen y hagan valer derechos adecuados como miembros de un régimen (cobertura efectiva adecuada) y facilitar la transferibilidad de los derechos de protección social entre los diferentes regímenes,
- incrementar la transparencia en relación con los sistemas de protección social y sus derechos.

Esta iniciativa forma parte del paquete de equidad social, junto con una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea² y una Comunicación sobre el seguimiento de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales³.

Otras iniciativas que contribuyen a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales están estrechamente relacionadas con la presente propuesta de Recomendación y son complementarias de ella, en particular la propuesta de la Comisión de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea (véase más abajo la sección sobre la coherencia con las políticas existentes).

La presente Recomendación se basa en la Recomendación sobre los niveles mínimos de protección social de la OIT⁴, y la complementa; esta Recomendación de la OIT proporciona orientación a los países a fin de ampliar la cobertura de protección social dando prioridad al establecimiento de niveles mínimos nacionales de protección social accesibles a todos los que lo necesiten.

El reto que aborda la Recomendación afecta a un número importante de personas en la Unión Europea. Juntos, el trabajo por cuenta propia y las formas de trabajo no convencionales representan una parte significativa del mercado de trabajo. En 2016, el 14 % de las personas con empleo en la UE eran trabajadores por cuenta propia, el 8 % eran trabajadores temporales a tiempo completo, el 4 % eran trabajadores temporales a tiempo parcial, el 13 % eran trabajadores fijos a tiempo parcial y el 60 % eran trabajadores con un contrato indefinido a tiempo completo.

² COM(2018) 131.

³ COM(2018) 130.

⁴ Recomendación sobre los niveles mínimos de protección social de la OIT, 2012 (n.º 202).

La prevalencia del trabajo no convencional y del trabajo por cuenta propia varía en gran medida entre los Estados miembros, las regiones, los sectores y las generaciones. La proporción de trabajadores jóvenes de entre 20 y 30 años de edad con un contrato temporal o con «otro tipo de contrato o sin contrato» duplica a la de otros grupos de edad. También se observa una división entre hombres y mujeres, con un fuerte predominio de los hombres entre los trabajadores por cuenta propia, y un fuerte predominio de las mujeres que ejercen un trabajo de duración determinada y/o a tiempo parcial.

Asimismo, los trabajadores por cuenta propia forman un grupo heterogéneo. La mayor parte de las personas que eligen convertirse en trabajadores por cuenta propia, con o sin asalariados, lo hacen voluntariamente, asumiendo el riesgo de convertirse en empresarios, mientras que el 20 % lo hacen debido a que no pueden encontrar un empleo como trabajador por cuenta ajena. Algunos disfrutan de un buen nivel de calidad y autonomía en su trabajo, mientras que otros, que representan menos del 10 %, sufren dependencia económica y vulnerabilidad financiera. Entre las empresas que se crean cada año en la UE, las creadas por trabajadores por cuenta propia representan entre el 15 % y el 100 % en los Estados miembros cuyos datos permiten realizar este análisis⁵. Las empresas de nueva creación, creadas por trabajadores por cuenta propia, tienen unas tasas de supervivencia que suelen situarse entre el 30 % y el 60 % después de los primeros cinco años.

Además, un número cada vez mayor de personas acumula paralelamente varios contratos de trabajo o combina el trabajo por cuenta ajena con el trabajo por cuenta propia. En algunos casos, la principal fuente de ingresos identificable va acompañada de actividades marginales o auxiliares; en otros casos, varias actividades permiten acumular unos ingresos completos, pero no puede determinarse ninguna fuente de ingresos principal.

En varios países nunca se ha incluido plenamente a los trabajadores por cuenta ajena en los sistemas de protección social. En 2017, los trabajadores por cuenta propia no tenían ningún tipo de acceso a la protección por desempleo en once Estados miembros. En diez Estados miembros no estaban asegurados contra los accidentes de trabajo y las lesiones laborales y en tres no estaban cubiertos por las prestaciones de enfermedad. En los países en que los que existe una cobertura voluntaria para los trabajadores por cuenta propia, las tasas de afiliación son muy reducidas, del 1 % al 20 %. Por el contrario, las personas con empleos no convencionales suelen tener el mismo acceso legal a los sistemas de protección social que las que tienen contratos convencionales, con la importante excepción de determinadas categorías de trabajadores, entre las que se encuentran los trabajadores eventuales y estacionales, los aprendices o los becarios, los trabajadores según demanda y los que tienen contratos de agencias de trabajo temporal o contratos específicos de un país.

Algunos trabajadores no convencionales y algunos trabajadores por cuenta propia se enfrentan a obstáculos para acumular y hacer valer derechos adecuados a prestaciones debido a las normas que regulan las cotizaciones y los derechos (período mínimo de carencia, período mínimo de trabajo, largo período de espera o corta duración de las prestaciones), la forma en que se evalúan los ingresos o la insuficiente adecuación de las prestaciones.

Por otra parte, mientras que la mayoría de los Estados miembros ofrecen información general sobre los derechos y las obligaciones en relación con la participación en los sistemas de protección social, solamente la mitad de ellos ofrecen información sobre los derechos y las

⁵ Bélgica, Chequia, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia y el Reino Unido.

obligaciones individuales. El acceso a información individualizada ayudaría a las personas a ser conscientes de los derechos que han acumulado a lo largo de su carrera profesional y, de esta manera, podrían tomar decisiones con conocimiento de causa.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente Recomendación es coherente y desarrolla las políticas existentes en el ámbito de la protección social.

En particular, las orientaciones existentes de la UE en el ámbito del acceso a la protección social⁶ en el contexto del Semestre Europeo, y el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social, han creado un consenso entre los Estados miembros y las instituciones de la UE sobre la necesidad de modernizar los sistemas de protección social⁷. En este contexto, se han elaborado orientaciones estratégicas en ramas clave de la protección social (pensiones, seguro de desempleo, etc.). Por lo tanto, la presente iniciativa complementaría la cooperación en curso en materia de protección social al examinar la situación de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores no convencionales en las diferentes ramas de la protección social.

A lo largo de los años, se ha creado un marco jurídico de la UE para la protección de los derechos en algunos ámbitos del empleo no convencional mediante la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal⁸ y a través de los acuerdos negociados entre los interlocutores sociales y aplicados a través de las Directivas sobre el trabajo a tiempo parcial y el trabajo de duración determinada⁹. No obstante, considerando que las Directivas son de aplicación a las condiciones laborales, su impacto en la protección social es bastante limitado. Cubren los derechos de protección social que están estrechamente relacionados con las condiciones laborales y se consideran parte de la retribución, como las pensiones de empleo¹⁰ y la retribución por maternidad y por enfermedad. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha dejado claro en su jurisprudencia que las Directivas no se aplican a los regímenes obligatorios de protección social¹¹. En los preámbulos de sus Acuerdos¹², los interlocutores sociales piden a los Estados miembros que garanticen que las disposiciones en materia de protección social se adapten para ajustarse a unas formas de trabajo flexibles en evolución. Estos preámbulos no son jurídicamente vinculantes y, si bien los Estados miembros han

⁶ Recomendación del Consejo, de 27 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (92/442/CEE), DO L 245 de 26.8.1992, p. 49, Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (C(2008) 5737), DO L 307 de 18.11.2008, p. 11, Comunicación de la Comisión «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo» 2014-2020, COM(2013) 83, «Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social», COM(2008) 418 final; 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, DO L 268 de 15.10.2015, y recomendaciones específicas por país.

⁷ Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea, Comunicación de la Comisión, COM(97) 102 final, de 12 de marzo de 1997.

⁸ Trabajo a través de empresas de trabajo temporal, disponible [en línea](#).

⁹ Directiva 1999/70/CE del Consejo sobre el trabajo de duración determinada, disponible [en línea](#); Directiva 97/81/CE del Consejo sobre el trabajo a tiempo parcial, disponible [en línea](#).

¹⁰ Véanse los asuntos acumulados C-396/08 y 395/08, Bruno y otros, apartado 41, disponible [en línea](#).

¹¹ Ibidem y asunto C-385/11 Moreno/INSS, disponible [en línea](#).

¹² Acuerdo marco sobre los contratos de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 entre las organizaciones interprofesionales de carácter general (UNICE, CEEP y CES), y Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial, celebrado el 6 de junio de 1997 entre las organizaciones interprofesionales de carácter general (UNICE, CEEP y CES).

manifestado en varias ocasiones su compromiso de conseguir que la protección social sea más favorable al empleo, un estudio reciente sobre el grado en que esto ha ocurrido sugiere que todavía existe un amplio margen de mejora en varios Estados miembros¹³.

En el ámbito de la igualdad de género, una serie de directivas han establecido algunos derechos relacionados con la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. La Directiva 2010/41/UE sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma¹⁴ prevé la posibilidad de conceder a las mujeres (incluidos los cónyuges de los trabajadores por cuenta propia) el derecho al permiso por maternidad y prestaciones durante al menos catorce semanas. Dado que esta Directiva deja en manos de los Estados miembros la decisión de si el derecho a estas prestaciones debe concederse con carácter obligatorio o voluntario, los niveles de las prestaciones y las condiciones de admisibilidad varían mucho entre los Estados miembros. La propuesta de la Comisión de una directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores¹⁵ prevé una cobertura por permisos de paternidad y permisos parentales y prestaciones para cuidadores para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores no convencionales, con un contrato o una relación laboral.

En lo que respecta a la transferibilidad, no existe ningún requisito en la legislación de la UE para garantizar la transferibilidad de los derechos de pensiones de empleo, pero la Directiva 2014/50/EU¹⁶ sobre la portabilidad de los derechos complementarios de pensión, alienta a los Estados miembros a mejorarla y, de hecho, todos los Estados miembros han optado por extender el mismo tratamiento jurídico a todos los trabajadores (la Directiva no se aplica a los trabajadores por cuenta propia) que hayan abandonado un plan de pensiones de empleo.

Además, varias iniciativas recientes de la UE contribuirán a abordar el problema de la transparencia. En primer lugar, esto afecta a las prestaciones de vejez en el contexto de las pensiones de empleo. Esto se abordará en la Directiva relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión¹⁷ (Directiva sobre portabilidad) y en la Directiva refundida relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (Directiva FPE)¹⁸. Ambas directivas mejoran la transmisión de información sobre los regímenes de pensiones. La Directiva sobre portabilidad también incluye la protección de los derechos de pensión tras el cese de la relación laboral¹⁹. Estas dos directivas deben transponerse a la legislación nacional a más tardar el 21 de mayo de 2018 y el 13 de enero de 2019, respectivamente.

¹³ ESPN (2017), Informes temáticos sobre *el acceso a la protección social de las personas que trabajan por cuenta propia o con contratos no convencionales*.

¹⁴ Disponible [en línea](#).

¹⁵ COM(2017) 253/884003.

¹⁶ Véase el anexo 8 para información más detallada.

¹⁷ Directiva 2014/50/UE relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión. En el artículo 6 se exige a los Estados miembros que garanticen que los afiliados activos puedan obtener, previa petición, información sobre las consecuencias que un cese de la relación laboral tendría sobre sus derechos complementarios de pensión.

¹⁸ Directiva 2016/2341/UE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (FPE).

¹⁹ El artículo 37, apartado 1, letra j), de la Directiva 2016/2341, sobre información general sobre el plan de pensiones, contiene una disposición sobre transferibilidad. En caso de que un partícipe tenga derecho a transferir sus derechos de pensión, debe proporcionarse información adicional sobre las condiciones de dicha transferencia.

En segundo lugar, la falta de transparencia para otros ámbitos de protección social de los trabajadores se abordará parcialmente mediante la propuesta de la Comisión de una Directiva sobre unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea²⁰, pero su ámbito de aplicación no incluye a los trabajadores por cuenta propia. Con arreglo a la propuesta, los trabajadores recibirán información sobre las instituciones de seguridad social que reciben las cotizaciones sociales derivadas de la relación laboral, así como cualquier protección en materia de seguridad social ofrecida por el empleador. Sin embargo, la directiva propuesta no determina si los trabajadores deberían tener acceso a la protección social, sino que se limita a garantizar que los trabajadores puedan acceder a información sobre derechos adquiridos.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La iniciativa es coherente con la prioridad política que se concede a una unión económica y monetaria más justa y más profunda. La economía de la UE en su conjunto podría beneficiarse de efectos positivos en el dinamismo del mercado laboral, y de una reducida inseguridad económica y menores costes sociales. En función de las diferentes posibilidades de financiación, las empresas podrían experimentar un incremento en el coste que representa gestionar las fluctuaciones de la producción junto con algún aumento de los costes para el empleo no convencional y el trabajo por cuenta propia. Sin embargo, también podrían beneficiarse de un posible aumento de la productividad de las personas en las formas de empleo que han pasado a estar protegidas y de una competencia más justa.

La concesión de prestaciones a grupos previamente no cubiertos a través de los sistemas públicos de protección social podría desembocar en un incremento del gasto público. Sin embargo, el coste presupuestario inicial podría reducirse debido a un incremento de las cotizaciones de protección social y a los ingresos fiscales relacionados con el consumo de los hogares, debido al efecto positivo en la renta familiar disponible, especialmente para los hogares más pobres. Por otra parte, en los casos en que los grupos previamente no cubiertos se basan en la actualidad en redes de seguridad de último recurso como la asistencia social, podrían reducirse los gastos para otras partes del presupuesto. También se incrementarían algunos costes para la transmisión de información personalizada. Sin embargo, se estima que este coste es considerablemente inferior a los beneficios esperados tanto para las personas a lo largo de toda su vida como para los sistemas de protección social a medio y largo plazo.

La presente iniciativa es coherente con la Comunicación de la Comisión sobre «Una Agenda Europea para la economía colaborativa», en la que se ponía de relieve que la cuestión de si existe una relación de empleo o no entre una plataforma y el prestador del servicio subyacente debe determinarse en función de cada caso, basándose acumulativamente, en particular, en si el prestador de servicios actúa bajo la dirección de la plataforma que determina la elección de la actividad, la remuneración y las condiciones de trabajo; si el prestador de servicios recibe una remuneración; y la naturaleza del trabajo²¹.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La iniciativa «Acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia» apoyará los objetivos de la Unión reconocidos en el artículo 3

²⁰ COM(2017) 797 final, disponible [en línea](#).

²¹ COM(2016) 356.

del Tratado de la UE: promover el bienestar de sus pueblos y el desarrollo sostenible de Europa con el objetivo del pleno empleo y el progreso social, pero también el objetivo de fomentar la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres y la solidaridad entre las generaciones. De conformidad con el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

La Recomendación del Consejo se basaría en el artículo 292 del TFUE en combinación con los artículos 153, apartado 1, letra c) y 153, apartado 2, tercer párrafo, así como en el artículo 352 del TFUE.

El artículo 153, apartado 1, letra c), y apartado 2, del TFUE permite la adopción por el legislador de la UE de medidas en el ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores en la medida en que i) se evite establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, ii) no afecte a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social, y iii) no afecte de modo sensible al equilibrio financiero de estos sistemas. Esta base jurídica podría utilizarse para abordar los retos que representa el acceso a la protección social para las personas con un empleo no convencional. El Consejo está obligado a actuar por unanimidad.

El artículo 352 del TFUE puede constituir la base jurídica de una iniciativa relacionada con los retos del acceso a la protección social para las personas en diferentes formas de empleo por cuenta propia. En este caso, el Consejo también está obligado a actuar por unanimidad.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Las políticas de empleo y de protección social siguen siendo básicamente una responsabilidad de los Estados miembros.

El problema del acceso insuficiente a la protección social para un número cada vez mayor de personas en el mercado de trabajo y sus consecuencias negativas para la cohesión social, el dinamismo del mercado laboral y el crecimiento sostenible se plantea en todos los Estados miembros. Mientras que algunos de ellos han adoptado reformas o están llevando a cabo debates nacionales sobre este asunto, los datos de que se dispone muestran que estas reformas, aunque son pasos en la dirección correcta, no son exhaustivas y sistemáticas, es decir, no están eliminando las diferencias en el acceso para todos los grupos y todas las ramas de la protección social. Los debates actuales tampoco dan a entender que todos los Estados miembros tengan necesariamente previsto actuar al respecto. Los Estados miembros, por sí solos, pueden dudar a la hora de legislar en este ámbito por su cuenta, ya que podrían temer que esta actuación situara a sus propias empresas en una situación de desventaja en relación con las de otros Estados miembros.

La actuación de la UE puede servir de impulso para posteriores reformas nacionales y garantizar que el progreso no sea parcial o desigual, sino que esté garantizado en los diferentes grupos, ramas de protección social y Estados miembros. La actuación de la UE también puede evitar una «carrera a la baja» y asegurar que todos los Estados miembros avancen en la misma dirección al mismo tiempo, fomentando una convergencia al alza dentro de los Estados miembros y entre ellos, en beneficio de la economía de la UE en su conjunto.

La actuación de la UE también puede reducir los obstáculos que plantea este problema para la consecución de los objetivos de la Unión. Las diferencias entre tipos de relaciones laborales o entre situaciones en el mercado de trabajo en lo que respecta al acceso a la protección social

puede ir en detrimento del objetivo fundamental de la UE de promover el pleno empleo al obstaculizar la movilidad laboral ocupacional, incluso hacia sectores con mayor productividad. Puede disuadir a los trabajadores a la hora de acogerse a determinados tipos de empleo o a las personas de asumir los riesgos asociados al trabajo por cuenta propia, obstaculizando así el emprendimiento y la innovación. Este problema también puede ser un obstáculo para la consecución de los objetivos de la Unión en relación con la calidad de los puestos de trabajo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Al reforzar la convergencia hacia unas instituciones del mercado laboral sólidas, la actuación de la UE puede facilitar una estructura económica resiliente y fomentar la cohesión social en la Unión.

Las medidas propuestas en la presente Recomendación tienen como objetivo eliminar o reducir los obstáculos que impiden que los sistemas de protección social proporcionen una adecuada protección social a las personas, con independencia del tipo de relación laboral o de situación en el mercado laboral que tengan, respetando al mismo tiempo las competencias de los Estados miembros a la hora de diseñar sus sistemas de protección social. Se dejan una serie de opciones a la discreción de los Estados miembros, en particular: i) el nivel de protección proporcionado, ii) si se amplía la cobertura en el marco de los regímenes existentes o mediante la creación de nuevos regímenes, iii) la manera de financiar la protección, y iv) las combinaciones de regímenes que van a utilizarse (públicos, profesionales o privados). Estas cuestiones quedan fuera del alcance de la presente iniciativa. Los Estados miembros son los mejor situados para decidir acerca de estas dimensiones a fin de garantizar una protección efectiva de la forma más eficiente, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas de protección social existentes en la Unión.

- **Proporcionalidad**

Se respeta plenamente el principio de proporcionalidad ya que el ámbito de aplicación de la propuesta se limita a garantizar unas normas mínimas en el acceso a la protección social.

Además, la propuesta da a los Estados miembros la posibilidad de mantener o establecer disposiciones más favorables y de tener en cuenta las características específicas de sus situaciones nacionales. Por consiguiente, deja espacio a la flexibilidad por lo que se refiere a la elección de las medidas concretas de aplicación.

La proporcionalidad también desempeña un papel fundamental a la hora de orientar la elección del instrumento (véase la sección siguiente).

Tal y como queda reflejado en el anexo 7 de la evaluación de impacto, varios Estados miembros han iniciado debates nacionales y están emprendiendo algunas reformas. La presente Recomendación incrementará el apoyo a estos esfuerzos a nivel nacional al basarse en las buenas prácticas, la experiencia y las pruebas que se recojan en toda la Unión e impulsando acciones para abordar las lagunas en la recogida de datos.

Como se indica en la evaluación de impacto (capítulos 5 y 6), las cuantificaciones disponibles indican que los costes que acarrea la ampliación del acceso formal y efectivo y la mejora de la transparencia son razonables y están justificados a la luz del incremento de beneficios a largo plazo en términos de empleo más seguro, una mayor productividad y de cohesión social, acordes con las ambiciones en materia social más amplias de la UE.

- **Elección del instrumento**

El instrumento preferido para la iniciativa es una recomendación del Consejo, que proporciona orientaciones a los Estados miembros sobre la manera de conseguir el acceso a la protección social para todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.

La Comisión considera que una recomendación del Consejo es el enfoque más proporcionado en este momento para que una acción de la UE aborde los retos relacionados con el acceso a la protección social. En comparación con una directiva, que impondría unos resultados vinculantes, una recomendación permite a la UE y a los Estados miembros seguir trabajando juntos para abordar las diferentes dimensiones del problema y prever cómo van a evolucionar, lo que incluye sus implicaciones a nivel nacional y los posibles efectos inducidos en el mercado interior, así como para estimular y orientar las reformas nacionales y garantizar que el progreso no sea parcial o desigual entre los diferentes grupos destinatarios y ramas de la protección social. Una recomendación responde a la necesidad de actuar a nivel de la UE, teniendo en cuenta al mismo tiempo la falta de consenso político, en este momento, en cuanto a la orientación de las reformas. En efecto, las consultas con las partes interesadas (véase más abajo) muestran una importante divergencia sobre el mejor instrumento, así como acerca de la dirección de las reformas. Además, puede apoyar los esfuerzos dirigidos a reforzar la base estadística y de conocimientos necesaria para realizar un seguimiento de la situación a nivel de la UE.

Por consiguiente, el principal valor añadido de una recomendación es crear un impulso que apoye y complemente los debates y las reformas nacionales, orientar a los Estados miembros en sus esfuerzos y crear un consenso sobre las mejores opciones de reforma, lo cual también permitiría orientar la posición de la UE y de sus Estados miembros en todos los foros internacionales pertinentes. Una recomendación del Consejo también permite a la UE dejar un margen de flexibilidad a los Estados miembros sobre la manera de alcanzar los objetivos, dependiendo del punto de partida y la historia y las prácticas nacionales.

Al mismo tiempo, una recomendación del Consejo independiente tiene un importante valor añadido si se compara con abordar la cuestión únicamente a través de los procesos existentes, como el Semestre Europeo o el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social. Se necesita un enfoque específico para dar a esta cuestión la necesaria visibilidad política, aumentar la sensibilización al respecto y generar un impulso. Asimismo, se necesitan esfuerzos de todos los Estados miembros de manera coherente y en cierta medida coordinada para despejar las dudas sobre las posibles desventajas de dar el primer paso.

El apoyo de la UE en la aplicación y el seguimiento de esta Recomendación puede integrarse plenamente en los procesos en curso del Semestre Europeo y el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social. Puede promoverse la aceptación de la Recomendación mediante una serie de medidas de acompañamiento, especialmente a través de programas de aprendizaje mutuo y financiación de experimentos de apoyo y de reformas en los Estados miembros.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / control de calidad de la legislación existente**

La Comisión todavía no ha publicado la evaluación de la Directiva 2010/41/UE sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, la Directiva 2014/50/UE relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión (Directiva sobre portabilidad) y la Directiva refundida 2016/2341/UE relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (Directiva FPE). Sin embargo, una evaluación independiente realizada por expertos ha llegado a la conclusión de que la Directiva 2010/41/UE sobre la igualdad de trato entre

hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma no ha conseguido mejores prestaciones de maternidad y sociales para los trabajadores por cuenta propia²².

Por otra parte, la propuesta de la Comisión de una Directiva sobre unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea²³ se basa en la evaluación REFIT realizada por la Comisión de la Directiva sobre la información por escrito (91/533/CEE). • Consultas con las partes interesadas

Se han realizado varias consultas con las partes interesadas para informarles acerca de esta iniciativa durante el año 2017 y a principios de 2018. Esto incluye un procedimiento de consulta en dos fases de los interlocutores sociales europeos tal como se estipula en el artículo 154 del TFUE, una consulta pública abierta y audiencias específicas con interlocutores clave y con representantes de los Estados miembros dentro del Comité de Protección Social.

Las consultas permitieron obtener información sobre el grado de discrepancia entre los diferentes puntos de vista de las partes interesadas.

Todas las partes interesadas estuvieron en gran medida de acuerdo en la existencia de problemas relacionados con el acceso a la protección social de los trabajadores en formas de empleo no convencionales y para los trabajadores por cuenta propia.

Las consultas llevadas a cabo han puesto de manifiesto que no existe ningún consenso general sobre el mejor instrumento que debe utilizarse. En particular, los comentarios realizados por los Estados miembros en los debates del Comité de Protección Social y a través de documentos de posición presentados en el contexto de la consulta pública abierta señalaron la falta de apoyo general de los Estados miembros a una propuesta legislativa en relación con todos los objetivos presentados. El Parlamento Europeo pidió asimismo, en su Resolución (2016/2095(INI)) sobre un pilar europeo de derechos sociales, una recomendación que permitiera que todas las personas en todas las formas de empleo por cuenta ajena y por cuenta propia acumulasen derechos a prestaciones de seguridad social. Los interlocutores sociales expresaron puntos de vista divergentes. Los sindicatos consideran que deben introducirse mejoras en la legislación de la UE, al tiempo que advierten de que no deberían socavar el actual acervo de la UE ni reducir las normas nacionales existentes o dar lugar a una armonización a la baja de los derechos. Por el contrario, algunas organizaciones patronales consideran que el método abierto de coordinación y el proceso del Semestre Europeo, incluidas evaluaciones comparativas, serían los instrumentos adecuados para facilitar el aprendizaje mutuo y los intercambios de buenas prácticas.

Todos los sindicatos son favorables a una cobertura formal obligatoria, que equivalga a la de los trabajadores convencionales, pero teniendo en cuenta las tradiciones nacionales. Los empleadores expresaron opiniones divergentes en lo que respecta a la cobertura. Algunos estaban de acuerdo en que la protección social debería ser obligatoria, pero consideraban que los trabajadores por cuenta ajena deberían tener derecho a elegir la forma de cobertura (pública o privada), insistiendo asimismo en particular en la libertad de elección para los trabajadores por cuenta propia. Otros empleadores se mostraban a favor de una cobertura

²² Barnard C. and Blackham A. (2015), «The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in a self-employed capacity» (La puesta en práctica de la Directiva 2010/41 sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma), informe de la red europea de expertos jurídicos en el ámbito de la igualdad de género encargado por la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea.

²³ COM(2017) 797 final, disponible [en línea](#).

formal voluntaria con el fin de tener en cuenta la diversidad de las formas de empleo y la heterogeneidad de los trabajadores por cuenta propia. Todos los interlocutores sociales estaban de acuerdo en la necesidad de una mayor transparencia.

Mientras que los sindicatos piden una transferibilidad plena, los empleadores desearían limitarla a los derechos mínimos de protección social y hacen hincapié en que no deberían imponerse cargas o costes adicionales asociados.

En lo que respecta a las opciones estratégicas y al instrumento jurídico, se mantiene un equilibrio entre los puntos de vista divergentes de las partes interesadas.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La evaluación de impacto se basa en un inventario completo de las políticas en los Estados miembros, una revisión de la bibliografía y un análisis de las tendencias actuales, procedentes de datos comparativos y los resultados de una consulta de los interlocutores sociales y una consulta pública. La estimación de los impactos sociales y económicos incluye varias series de simulaciones microeconómicas, que cuantifican las posibles repercusiones sociales y el efecto en los presupuestos públicos, así como análisis más cualitativos, que permiten comprender mejor las reacciones y las actitudes comportamentales (a través de una encuesta específica) y el contexto específico del país (a través de estudios de casos).

- **Evaluación de impacto**

De conformidad con su política «Legislar mejor», la Comisión llevó a cabo una evaluación de impacto de las posibles opciones estratégicas y de gobernanza. Esta labor contó con el apoyo de una consulta estructurada dentro de la Comisión a través de un grupo director interservicios²⁴. El 7 de febrero de 2018, el Comité de Control Reglamentario (CCR) debatió la evaluación de impacto. El 9 de febrero de 2018, el CCR emitió un dictamen positivo con reservas, que se han abordado con más argumentos en favor de la elección de una recomendación y clarificando y fundamentando en mayor medida el alcance de la iniciativa y sus beneficios y efectos económicos esperados²⁵.

En la evaluación de impacto se examinaron diferentes opciones estratégicas, que combinan medidas en las que se abordan los objetivos de la iniciativa. La opción estratégica preferida, en el contexto de la evaluación de impacto, es la siguiente:

- una cobertura obligatoria para todos los trabajadores en formas no convencionales de empleo que aún no están cubiertas y voluntaria para los trabajadores por cuenta propia;
- el ajuste de los umbrales temporales; la transferibilidad obligatoria de los derechos acumulados; la totalización de los períodos;
- la transmisión de información general y personalizada.

De esta manera se conseguiría una gran eficacia en lo que respecta a la protección y, de esta manera, se obtendrían unos efectos sociales destacados y positivos, incluida la reducción de la incertidumbre respecto a los ingresos y la pobreza, comportando al mismo tiempo los costes correspondientes para las autoridades públicas y los empleadores. El enfoque diferenciado tiene plenamente en cuenta la naturaleza del trabajo por cuenta propia, lo que, al mismo

²⁴ En el que se encontraban las Direcciones Generales GROW, SANTE, ECFIN, TAXUD y JUST, y el Servicio Jurídico.

²⁵ Véase el anexo I de la evaluación de impacto.

tiempo, refleja la importante heterogeneidad del grupo afectado. La transmisión de información genérica y personalizada que mejore la transparencia podría estimular una mayor afiliación voluntaria a un coste relativamente bajo para las autoridades públicas.

No obstante, se decidió que esta propuesta debería adoptar un enfoque más elaborado en lo que respecta a la cobertura formal de los trabajadores por cuenta propia, basado especialmente en una mayor diferenciación entre las ramas de la protección social, a fin de reflejar mejor la naturaleza del trabajo por cuenta propia. En lo que respecta al riesgo de desempleo, que es más difícil de evaluar y controlar en el caso del trabajo por cuenta propia y está más íntimamente relacionado con el riesgo empresarial, se concede una mayor flexibilidad a los Estados miembros en el diseño del sistema mediante la posibilidad de ampliar la cobertura a los trabajadores por cuenta propia sobre una base voluntaria. Esto también refleja la heterogeneidad de los trabajadores por cuenta propia y se respetaría su libertad de elección. Para otros riesgos como la vejez, la invalidez, la enfermedad y la maternidad, se recomienda la cobertura obligatoria tanto para los trabajadores por cuenta propia como para los trabajadores por cuenta ajena. Estos riesgos son menos difíciles de evaluar que el riesgo de desempleo y son más similares para ambos grupos; por lo tanto, un enfoque diferenciado por situación en el mercado laboral resulta más difícil de justificar. Es probable que el enfoque diferenciado para las personas que trabajan por cuenta propia incremente la eficacia de la actuación de la UE. En los Estados miembros en los que existen regímenes voluntarios para los trabajadores por cuenta propia se observan unas bajas tasas de afiliación (de menos del 1 % hasta el 20 %), lo que podría explicarse por un comportamiento y unas preferencias individuales a corto plazo, la falta de sensibilización y los desincentivos financieros. Cabe esperar que las tasas de afiliación superiores que se conseguirían con un enfoque obligatorio aportaran mayores beneficios sociales, incluida la reducción de la incertidumbre respecto a los ingresos y la pobreza, en comparación con un enfoque voluntario. El establecimiento de una cobertura obligatoria para los trabajadores por cuenta propia es una opción realista, ya que el inventario presentado en la evaluación de impacto muestra que existen regímenes obligatorios para este grupo en cada rama de la protección social en, al menos, algunos Estados miembros. Por consiguiente, la propuesta está en consonancia con la realidad en los Estados miembros y establece un alto nivel de ambición en términos de cobertura formal. Por lo tanto, puede también ser aún más eficaz para reducir los incentivos a una competencia desleal que explote la existencia de diferentes derechos de protección social, tal como se refleja, por ejemplo, en el caso de los falsos autónomos.

También se ha ajustado el ámbito de aplicación material de la iniciativa en comparación con la evaluación de impacto para incluir la asistencia sanitaria. La asistencia sanitaria es un ámbito concreto en el que se combinan las disposiciones en materia de asistencia social (garantizada a todos los ciudadanos o residentes legales) con el seguro médico relacionado con las cotizaciones sociales. En algunos países, los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia pueden encontrarse con diferentes situaciones en lo que respecta al acceso a la asistencia sanitaria, debido a su tipo de relación laboral o a su situación en el mercado laboral. Por consiguiente, en consonancia con el pilar europeo de derechos sociales y su principio en materia de asistencia sanitaria, la iniciativa debería pedir a los Estados miembros que garantizaran el acceso a la asistencia sanitaria de todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.

Globalmente, si las medidas propuestas en la Recomendación se aplicaran plenamente en los Estados miembros, los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia, que representan juntos el 39 % de la población ocupada, se beneficiarían de una mejor protección. Esto daría lugar a una reducción en la individualización del riesgo, la incertidumbre respecto a los ingresos, la precariedad y, en especial, del riesgo de pobreza de

estos grupos a unos niveles mucho más próximos a los de los trabajadores convencionales. En la actualidad, los trabajadores no convencionales se enfrentan a un riesgo mucho mayor de pobreza (del 16 % en comparación con el 6 % de los trabajadores convencionales en 2016) como resultado de unos ingresos bajos y de carencias en materia de cobertura. De manera similar, los sistemas de protección social desempeñan por término medio en la UE un papel mucho menos importante a la hora de reducir el riesgo de pobreza de los trabajadores por cuenta propia en comparación con los trabajadores por cuenta ajena.

También se espera que la reducción de las diferencias de acceso a la protección social fomente las transiciones entre tipos de contrato y situaciones en el mercado laboral, con lo que se promueve el dinamismo del mercado laboral. La reducción de la posibilidad de depender excesivamente de contratos exentos de cotizaciones de protección social va a crear unas condiciones de competencia más equitativas entre las empresas. La contención de la tendencia a que exista un porcentaje cada vez mayor de personas que se encuentran fuera de los sistemas de protección social evitaría que se debilitara su papel, incluso para los mercados de trabajo y la estabilización de los ciclos económicos, y podrían conseguirse efectos positivos en su sostenibilidad fiscal.

Las empresas podrían beneficiarse de una menor competencia desleal, un posible incremento de la productividad de las personas en formas de empleo por cuenta ajena y cuenta propia que pasarían a estar protegidas y los efectos positivos en el dinamismo del mercado laboral. En función de las diferentes posibilidades de financiación, las empresas podrían experimentar un incremento en el coste que representa gestionar las fluctuaciones de la producción junto con algún aumento de los costes para el empleo no convencional y el trabajo con trabajadores por cuenta propia.

El nivel de los costes y su distribución entre presupuestos públicos, proveedores de seguros, trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, y contribuyentes depende en gran medida de las decisiones clave que se dejan en manos de los Estados miembros por razones de subsidiariedad, incluida la organización de los sistemas, su financiación y el nivel de protección que proporcionan. Los costes directos están principalmente relacionados con la concesión de prestaciones; las simulaciones utilizadas como ejemplo sobre la extensión de la cobertura por desempleo y las prestaciones por enfermedad a los trabajadores por cuenta propia sugieren un coste limitado, que varía, entre otras cosas, con el número de trabajadores por cuenta propia en el país, el riesgo de desempleo a que se enfrentan y la generosidad del sistema. Los costes indirectos podrían deberse a cambios de comportamiento en respuesta a la mayor cobertura de protección social.

Es importante señalar que el amplio ámbito de aplicación de la iniciativa, que aborda simultáneamente las diferentes ramas de la protección social y las diferencias en la organización de los regímenes de seguridad social entre los Estados miembros, junto con las limitaciones de los datos disponibles, limita en gran medida la posibilidad de proporcionar una imagen cuantitativa global en la evaluación de impacto. El carácter limitado de la cuantificación refleja asimismo la incertidumbre relacionada con las principales decisiones sobre los niveles de protección y el diseño y la financiación de los sistemas de protección social, que se dejan en manos de los Estados miembros por razones de subsidiariedad.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

Los principales efectos previstos como consecuencia de la mejora de la protección serían un incremento de la mutualización del riesgo y el aumento de la seguridad de los ingresos, lo que tendría como resultado una menor precariedad y pobreza de las personas. También se espera

que la iniciativa contribuya a aumentar el dinamismo del mercado laboral y a una mejor asignación de los recursos, así como a reforzar el papel clave que se ha demostrado que tienen los estabilizadores automáticos de la protección social, reduciendo las fluctuaciones del ciclo económico. Las empresas también se beneficiarán de un mercado laboral que funcione adecuadamente y de estructuras económicas resilientes.

Las empresas podrían beneficiarse de un incremento de la productividad de las personas en formas de empleo que pasarían a estar protegidas, de una menor competencia desleal y de los efectos positivos de los sistemas de protección social en los mercados de trabajo y en la demanda interna. En función de las diferentes posibilidades de financiación, se espera que las empresas experimenten un incremento en el coste que representa gestionar las fluctuaciones de la producción, junto con algún aumento de los costes en relación con el empleo no convencional y el trabajo por cuenta propia.

La iniciativa se aplicará a todos los empleadores. No obstante, afectará en especial a todos los empleadores de trabajadores no convencionales y, en una cierta menor medida, a las empresas que trabajan con trabajadores por cuenta propia. Los datos que se presentan en la evaluación de impacto permiten determinar en qué medida las empresas utilizan estos tipos de contratos. Los trabajadores por cuenta propia con y sin empleados trabajan sobre todo con microempresas (de 1 a 9 trabajadores), y mucho menos con pymes y grandes empresas. Por lo tanto, la exención de las microempresas reduciría indebidamente la eficacia de la iniciativa. Los trabajadores no convencionales trabajan especialmente en la administración pública (28 %) y en pymes, y en menor medida también en grandes empresas y en microempresas.

- **Derechos fundamentales**

No se ha identificado ningún impacto negativo en los derechos fundamentales. Por el contrario, la iniciativa promueve el derecho a las prestaciones de seguridad social y que los servicios sociales proporcionen protección en casos tales como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, de conformidad con el artículo 34 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La presente Recomendación no tiene repercusiones financieras en el presupuesto de la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión supervisará la aplicación en los Estados miembros y examinará la Recomendación en cooperación con los Estados miembros y previa consulta a las partes interesadas, garantizando un período lo suficientemente largo para evaluar los efectos de la iniciativa una vez que se haya aplicado plenamente. La eficacia de la Recomendación podría medirse a partir de datos nuevos y ya existentes y de la información recogida a través de la información transmitida por los Estados miembros.

Se ha realizado un inventario de las diferencias existentes en materia de protección social con vistas a esta evaluación de impacto (véase el anexo 6), que se repetirá dentro de algunos años. La comparación de los dos inventarios, *ex ante* y *ex post*, permitirá disponer de una imagen de la evolución del régimen de protección social, su cobertura y sus condiciones de admisibilidad.

Al mismo tiempo, una de las limitaciones actuales en el análisis del problema se debe a la falta de una buena base estadística que permita cuantificar plenamente el tamaño de los grupos afectados. Con este fin, se incluirán en la propia Recomendación compromisos de transmisión de estadísticas. De esta manera se alentará a los Estados miembros a recopilar y publicar estadísticas fiables sobre el acceso a la protección social, desglosadas por la situación en el mercado laboral (trabajador por cuenta propia/por cuenta ajena), el tipo de relación laboral (temporal/permanente, a tiempo parcial/a tiempo completo y nuevas formas de trabajo/empleo convencional), el sexo, la edad y la nacionalidad.

Por otra parte, se establecerá una cooperación reforzada con Eurostat para crear indicadores adecuados para este ámbito. Aunque no se dispondría de series de larga duración en el tiempo, debería ser posible hacer un seguimiento de los progresos hacia la cobertura formal, la cobertura efectiva y la transparencia desde la publicación de la Recomendación. Ya se ha empezado a trabajar para mejorar los indicadores, que podrían estar disponibles en el momento en que los Estados miembros empiecen a aplicar la Recomendación.

Además, la Comisión comenzaría a trabajar en el marco del Comité de Protección Social para establecer un marco de evaluación comparativa para la protección social.

- **Documentos explicativos (en el caso de las Directivas)**

No procede.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Los apartados 1 a 6 indican el objeto de la Recomendación y sus objetivos. También definen el ámbito de aplicación personal (qué personas quedarán cubiertas) y el ámbito de aplicación material (qué ramas de la protección social se ven afectadas) de la Recomendación.

El apartado 7 contiene las definiciones que deben aplicarse a efectos de la propuesta.

Los apartados 8 y 9 recomiendan a los Estados miembros ampliar la cobertura formal a todos los trabajadores, con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, así como a los trabajadores por cuenta propia.

El apartado 10 recomienda a los Estados miembros que garanticen una cobertura efectiva, con independencia del tipo de relación laboral y de la situación en el mercado laboral, revisando las normas que rigen las cotizaciones y los derechos. El apartado 11 introduce el principio de la transferibilidad de los derechos, que debería contribuir a una cobertura eficaz.

Los apartados 12 a 15 alientan a los Estados miembros a garantizar la adecuación de la protección social y a concebir mejor los sistemas en función de la situación de los beneficiarios.

Los apartados 16 y 17 introducen el principio de transparencia, alentando a los Estados miembros a mejorar el acceso a la información sobre derechos y obligaciones en materia de protección social y a simplificar los requisitos administrativos.

Los apartados 18 a 23 establecen el plazo máximo de que disponen los Estados miembros para aplicar los principios establecidos en la Recomendación y publicar datos periódicamente. En ellos se invita a la Comisión a que proponga un marco de evaluación comparativa en el plazo de un año a partir de la publicación de la Recomendación, a reexaminar la aplicación de

la Recomendación en un plazo de tres años, y a apoyar a los Estados miembros mediante financiación e intercambios de aprendizaje mutuo.

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292, leído en relación con sus artículos 153 y 352,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con el artículo 3 del TUE, los objetivos de la Unión son, entre otras cosas, promover el bienestar de sus pueblos y trabajar en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social. La Unión combate la exclusión social y la discriminación y fomenta la justicia y la protección sociales, la igualdad entre las mujeres y los hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
- (2) De conformidad con el artículo 9 del TFUE, la Unión, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, debe tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.
- (3) El artículo 153, apartado 1, letra c), del TFUE permite a la Unión apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores. La Unión también puede actuar a fin de abordar los retos a que se enfrentan las personas que trabajan por cuenta propia para acceder a la protección social tomando como base el artículo 352 del TFUE, que contiene una disposición que autoriza a la Unión a adoptar un acto que sea necesario para alcanzar los objetivos fijados por los Tratados cuando estos no hayan previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto.
- (4) El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente el pilar europeo de derechos sociales en su Proclamación interinstitucional de 17 de noviembre de 2017²⁶. El principio n.º 12 del pilar establece que, con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección social adecuada.

²⁶ DO C 428 de 13.12.2017, pp. 10 a 15.

- (5) Los interlocutores sociales se han comprometido a seguir contribuyendo a que Europa ofrezca resultados a sus trabajadores y empresas²⁷.
- (6) En su Resolución sobre un pilar europeo de derechos sociales²⁸, el Parlamento Europeo subrayó la necesidad de que exista una protección social y una inversión social adecuadas a lo largo de la vida de las personas que permita a todos participar plenamente en la sociedad y la economía y tener un nivel de vida digno. En su dictamen sobre un pilar europeo de derechos sociales, el Comité Económico y Social Europeo hizo hincapié en la necesidad de procurar que todos los trabajadores estén cubiertos por las normas laborales fundamentales y cuenten con una protección social adecuada.
- (7) Los sistemas de protección social son la piedra angular del modelo social de la Unión y de un buen funcionamiento de la economía social de mercado. La función clave de la protección social es proteger a las personas contra las implicaciones financieras de los riesgos sociales, tales como la enfermedad, la vejez, los accidentes de trabajo o la pérdida del puesto de trabajo, así como prevenir y aliviar la pobreza y mantener un nivel de vida digno. Unos sistemas de protección social bien diseñados pueden también facilitar la participación en el mercado de trabajo apoyando la transición en el mercado de trabajo de las personas que cambian de puesto de trabajo, se ponen a trabajar o dejan de hacerlo, o bien crean una empresa o la cierran. Contribuyen a la competitividad y el crecimiento sostenible, en la medida en que apoyan la inversión en capital humano y pueden contribuir a la reasignación de recursos humanos hacia sectores emergentes y dinámicos de la economía. También tienen un papel que desempeñar como estabilizadores automáticos suavizando las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo económico.
- (8) La protección social puede facilitarse a través de prestaciones en especie o en efectivo. En general, se proporciona a través de regímenes de asistencia social que protegen a todas las personas (que se basan en la nacionalidad o la residencia y se financian a través de los impuestos generales) y a través de los regímenes de seguridad social que protegen a las personas en el mercado laboral, en muchos casos a partir de cotizaciones relacionadas con sus ingresos procedentes del trabajo. La protección social comprende varias ramas, que abarcan una gran variedad de riesgos sociales que van desde el desempleo hasta la enfermedad o la vejez. La presente Recomendación se aplica a las ramas de la protección social que están más estrechamente relacionadas con la situación en el mercado laboral o el tipo de relación laboral y que principalmente garantizan una protección contra la pérdida de ingresos procedentes del trabajo en caso de producirse un determinado riesgo. Complementa las orientaciones existentes, a nivel de la Unión, sobre los servicios y la asistencia social y, más generalmente, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral²⁹.
- (9) La globalización, los avances tecnológicos, los cambios en las preferencias individuales y el envejecimiento de la población han impulsado los cambios en los mercados de trabajo europeos durante los dos últimos decenios, y seguirán

²⁷ Declaración conjunta de los interlocutores sociales de 24 de marzo de 2017.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//ES>

²⁹ Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE).

haciéndolo en el futuro. El empleo será cada vez más diverso y las carreras profesionales serán cada vez menos lineales.

- (10) Los mercados laborales de la Unión contienen diferentes relaciones laborales y formas de empleo por cuenta propia junto con los contratos de trabajo indefinidos a tiempo completo. Algunos tipos de trabajo ya se conocían en el mercado laboral desde hace mucho tiempo (por ejemplo, duración determinada, temporales, a tiempo parcial, trabajo doméstico o períodos de prácticas); mientras que otros se han desarrollado más recientemente y han ido ganando en importancia desde la década de 2000: el trabajo según demanda, el trabajo basado en vales, el trabajo a través de plataformas, etc.
- (11) En particular, los trabajadores por cuenta propia también forman un grupo heterogéneo. La mayor parte de las personas que eligen convertirse en trabajadores por cuenta propia lo hacen voluntariamente, con o sin asalariados, asumiendo el riesgo de convertirse en empresarios, mientras que uno de cada cinco trabajadores por cuenta propia lo es debido a que no puede encontrar un trabajo por cuenta ajena.
- (12) A medida que los mercados de trabajo evolucionan, también deben evolucionar los sistemas de protección social a fin de garantizar que el modelo social europeo esté preparado para el futuro y permita a las sociedades y economías de la Unión aprovechar al máximo el mundo del trabajo en el futuro. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros, las normas que rigen las cotizaciones y los derechos de los regímenes de protección social todavía se basan en gran medida en los contratos indefinidos a tiempo completo entre un trabajador y un empleador único, mientras que la cobertura de otros grupos de trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia ha sido más marginal. Los datos recogidos muestran que algunos trabajadores no convencionales y algunos trabajadores por cuenta propia no tienen un acceso suficiente a las ramas de la protección social que están más estrechamente relacionadas con la situación en el mercado laboral o el tipo de relación laboral. Solamente algunos Estados miembros han iniciado reformas para adaptar los sistemas de protección social a la naturaleza cambiante del trabajo a fin de proteger mejor a los trabajadores afectados y a los trabajadores por cuenta propia. Las mejoras no han sido uniformes entre los países y entre las ramas de la protección social.
- (13) A largo plazo, las diferencias en el acceso a la protección social pueden poner en peligro el bienestar y la salud de las personas, contribuir al incremento de la inseguridad económica, el riesgo de pobreza y las desigualdades, y también pueden dar lugar a una inversión subóptima en capital humano, reducir la confianza en las instituciones y limitar un crecimiento económico inclusivo.
- (14) Podría considerarse a los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia como *formalmente cubiertos* por una rama específica de la protección social si la legislación existente o el convenio colectivo establecen que tienen derecho a participar en un régimen de protección social en esa rama específica. La cobertura formal puede realizarse a través de regímenes obligatorios o voluntarios. Estos últimos permiten que las personas se afilien a un régimen (cláusulas de inclusión voluntaria) o cubrir a todas las personas del grupo destinatario por defecto, dándoles la posibilidad de abandonar el régimen si así lo desean (cláusulas de exclusión voluntaria). Los datos de que se dispone demuestran que los regímenes voluntarios con cláusulas de exclusión voluntaria presentan unas tasas más elevadas de afiliación y, por tanto, proporcionan una mejor cobertura.

- (15) Podría considerarse a los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia como *efectivamente cubiertos* en una rama específica de la protección social en caso de que tengan la posibilidad de acumular prestaciones adecuadas y la posibilidad, en caso de que se materialice el riesgo correspondiente, de acceder a un nivel determinado de prestaciones. Puede concederse acceso formal a una persona sin que tenga de hecho la posibilidad de acumular y adquirir derechos a prestaciones.
- (16) La protección social se considera *adecuada* cuando permite que las personas mantengan un nivel de vida digno, sustituyan su pérdida de ingresos de manera razonable y vivan con dignidad, y evita que caigan en la pobreza.
- (17) En algunos Estados miembros, determinadas categorías de trabajadores, como los trabajadores a tiempo parcial de corta duración, los trabajadores estacionales, los trabajadores según demanda, los que trabajan a través de plataformas y los que trabajan con contratos de agencias de trabajo temporal o en períodos de prácticas, están excluidos de los regímenes de protección social. Por otra parte, los trabajadores que no tienen contratos indefinidos a tiempo completo pueden encontrar dificultades para estar efectivamente cubiertos por la protección social debido a que podrían no cumplir los criterios para tener derecho a recibir prestaciones de los regímenes de protección social de carácter contributivo. En algunos Estados miembros, los trabajadores por cuenta ajena están totalmente excluidos del acceso formal a los regímenes de protección social clave, mientras que en otros pueden afiliarse a ellos de forma voluntaria. La cobertura voluntaria puede ser una solución adecuada en el caso del seguro de desempleo, que está más estrechamente relacionado con el riesgo empresarial; en cambio, es menos justificable para otros riesgos como el de enfermedad, que son en gran medida independientes de su situación en el mercado laboral.
- (18) Las normas que rigen los derechos a prestaciones pueden jugar en contra de los trabajadores no convencionales y de los trabajadores por cuenta ajena. En particular, los ingresos y los umbrales temporales (los períodos de carencia, los períodos de espera, los períodos mínimos de trabajo y la duración de las prestaciones) pueden constituir un obstáculo indebidamente elevado para que algunos grupos de trabajadores no convencionales y por cuenta propia puedan acceder a la protección social. En general, se ha determinado la existencia de dos grupos de cuestiones: en primer lugar, las diferencias existentes en las normas aplicables a los trabajadores convencionales y a las personas con empleos no convencionales o que trabajan por cuenta propia pueden penalizar innecesariamente a un grupo; en segundo lugar, la aplicación de las mismas normas a todos los grupos puede tener como consecuencia unos resultados peores para las personas que se encuentran fuera del empleo convencional y puede no estar adaptada a la situación de los trabajadores por cuenta propia. En ambos casos, puede haber margen para adaptar mejor las normas a la situación de los grupos específicos manteniendo al mismo tiempo un principio general de universalidad, de manera que no quede nadie sin cobertura en el mercado laboral en el momento de la materialización de un riesgo social. Pueden necesitarse medidas específicas para evitar que la gente cotice en regímenes que se solapen, por ejemplo cuando ejercen actividades auxiliares mientras están plenamente cubiertos en su ocupación principal.
- (19) Los derechos de protección social no siempre se conservan y se transfieren cuando las personas transitan entre diferentes situaciones en el mercado laboral, por ejemplo cuando se pasa del trabajo por cuenta ajena al trabajo por cuenta propia o a estar en paro, cuando se combina el trabajo por cuenta ajena con el trabajo por cuenta propia,

o cuando se pone en marcha o se cierra una empresa. Es asimismo de capital importancia la transferibilidad de los derechos entre los distintos regímenes y su totalización a fin de permitir que las personas que combinan trabajos o cambian de trabajo, o que pasan de ser un trabajador por cuenta ajena a uno por cuenta propia, y viceversa, accedan efectivamente a las prestaciones de los regímenes contributivos y dispongan de una cobertura adecuada, y también para fomentar su participación en caso de regímenes de protección social voluntarios.

- (20) Las prestaciones pueden ser inadecuadas, es decir, insuficientes o a destiempo para mantener el nivel de vida, vivir con dignidad y evitar que las personas caigan en la pobreza. En este caso, puede haber margen para mejorar la adecuación y, al mismo tiempo, prestar atención a las medidas que permitan una facilitación de la vuelta al trabajo. Las normas que rigen las cotizaciones pueden distorsionar las condiciones de competencia equitativas e ir en detrimento de algunas categorías de trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena. Por ejemplo, las cotizaciones de protección social para los trabajadores por cuenta propia pueden incluir unas aportaciones independientes de los ingresos, o establecerse a partir de ingresos del pasado o de estimaciones sobre futuros ingresos. Esto puede crear problemas de flujo de efectivo para el individuo cuando sus ingresos descienden por debajo de las estimaciones. Además, la progresividad y las reducciones en las cotizaciones sociales para los grupos con bajos ingresos podrían aplicarse de manera más equitativa a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, garantizando al mismo tiempo que estas exenciones no induzcan a una infradeclaración de los ingresos.
- (21) La actual complejidad normativa y la falta de transparencia en lo que respecta a las normas de protección social en muchos Estados miembros impiden que las personas conozcan sus derechos y obligaciones, así como sus posibilidades de ejercerlos. También pueden contribuir a una baja tasa de utilización, o a una baja participación en los regímenes de protección social, en especial en el caso de los regímenes voluntarios.
- (22) La falta de estadísticas sobre la cobertura de la protección social, desglosadas por tipo de relación laboral, edad, sexo y nacionalidad, puede limitar las posibilidades de mejora de la capacidad de los sistemas de protección social para adaptarse y responder a un mundo laboral en transformación.
- (23) Las diferencias en el acceso a la protección social pueden tener efectos perjudiciales, en términos de repercusiones económicas y fiscales, que se perciban en toda la Unión. Son una cuestión de interés común para los Estados miembros, y pueden presentar obstáculos para la consecución de los objetivos clave de la Unión.
- (24) La legislación de la Unión ya garantiza el principio de igualdad de trato entre diferentes tipos de relaciones laborales, prohíbe cualquier discriminación directa o indirecta por razón de sexo en materia de empleo, ocupación, protección social y acceso a bienes y servicios, asegura la portabilidad y la conservación de los derechos en caso de movilidad entre Estados miembros y garantiza unos requisitos mínimos para la adquisición y las preservación de los derechos complementarios de pensión entre fronteras, así como de los requisitos mínimos en términos de transparencia de los regímenes profesionales. La presente Recomendación debe entenderse sin

perjuicio de las disposiciones de las directivas y los reglamentos ya que establecen algunos derechos de protección social³⁰.

- (25) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su jurisprudencia³¹, ha establecido criterios para determinar la situación en que se encuentra un trabajador. La definición de trabajador del apartado 7 se basa en estos criterios.
- (26) La Recomendación 92/442/CEE del Consejo³² identificó objetivos comunes en el ámbito de la protección social e invitó a los Estados miembros a «examinar la posibilidad de instaurar y/o desarrollar una protección social apropiada para los trabajadores por cuenta propia». Estos objetivos definidos en común han creado un cierto margen para el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, un instrumento esencial para apoyar la definición, la ejecución y la evaluación de los marcos nacionales de protección social y fomentar la cooperación mutua de los Estados miembros en este ámbito.
- (27) En el marco del Semestre Europeo, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018 recuerda que la mejora de la adecuación y la cobertura de la protección social es de capital importancia para prevenir la exclusión social, mientras

³⁰ Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES - Anexo: Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial (DO L 14 de 20.1.1998, p. 9), Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (DO L 175 de 10.7.1999, p. 43), Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO L 327 de 5.12.2008, p. 9), Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283 de 28.10.2008, p. 36), Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (DO L 354 de 23.12.2016, p. 37), Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo (DO L 180 de 15.7.2010, p. 1), Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (DO L 204 de 26.7.2006, p. 23), Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social (DO L 6 de 10.1.1979, p. 24), Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO L 373 de 21.12.2004, p. 37), Directiva 2010/18/CE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE (DO L 68 de 18.3.2010, p. 13), y la propuesta de 16 de abril de 2017 por la que se deroga (COM(2017) 253 final), Directiva 93/103/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca (decimotercera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (DO L 307 de 13.12.1993, p. 1), Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1) y propuesta de Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, COM/2017/0797 final, de 21 de diciembre de 2017.

³¹ Véanse las sentencias de 3 de julio de 1986, Deborah Lawrie-Blum, asunto 66/85; de 14 de octubre de 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, asunto C-428/09; de 9 de julio de 2015, Balkaya, asunto C-229/14; de 4 de diciembre de 2014, FNV Kunsten, asunto C-413/13; y de 17 de noviembre de 2016, Ruhrlandklinik, asunto C-216/15.

³² Recomendación 92/442/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (DO L 245 de 26.8.1992, p. 49).

que, en las orientaciones para las políticas de empleo de 2018, se invita a los Estados miembros a modernizar sus sistemas de protección social.

- (28) En su Recomendación sobre los niveles mínimos de protección social de 2012, la Organización Internacional del Trabajo recomienda a sus miembros, con arreglo a las circunstancias nacionales, que establezcan lo más rápidamente posible y que mantengan sus niveles mínimos de protección social, incluidas las garantías básicas de protección social.
- (29) La Comisión ha puesto en marcha una consulta en dos etapas con los interlocutores sociales³³ sobre el acceso a la protección social para las personas con cualquier forma de empleo, de conformidad con el artículo 154, apartado 2, del TFUE. El procedimiento del artículo 154, apartado 2, del TFUE no es aplicable, como tal, a la actuación de la Unión para abordar los desafíos relacionados con el trabajo por cuenta propia tomando como base el artículo 352 del TFUE. La Comisión invitó a los interlocutores sociales a que compartieran sus puntos de vista en lo que respecta a las personas que trabajan por cuenta propia de forma voluntaria.
- (30) La Comisión también ha llevado a cabo una consulta pública para recabar la opinión de diferentes partes interesadas y ciudadanos y ha recopilado pruebas para evaluar los efectos socioeconómicos de la presente Recomendación³⁴.
- (31) La implementación de la presente Recomendación no debería utilizarse para disminuir los derechos existentes establecidos en la legislación vigente de la Unión en este ámbito, ni debería constituir un motivo válido para reducir el nivel de protección general del que gozan los trabajadores en el ámbito cubierto por la presente Recomendación.
- (32) La presente Recomendación debería evitar establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYME). Se invita, por tanto, a los Estados miembros a evaluar el impacto de sus reformas en las pymes, con el fin de asegurarse de que estas no se vean afectadas de manera desproporcionada, prestando especial atención a las microempresas y a la carga administrativa, y a publicar los resultados de estas evaluaciones.
- (33) La presente Recomendación no debería empeorar aún más la liquidez de las empresas, y especialmente de las pymes, cuando su situación financiera se haya visto afectada negativamente por retrasos en los pagos por parte de autoridades públicas.
- (34) Los Estados miembros podrán implicar a las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, en el diseño de las reformas. La presente Recomendación no debería limitar la autonomía de los interlocutores sociales cuando sean responsables de establecer y gestionar regímenes de protección social.
- (35) La presente Recomendación debe entenderse sin perjuicio de las facultades de los Estados miembros para organizar sus sistemas de protección social. La competencia exclusiva de los Estados miembros por lo que se refiere a la organización de sus sistemas de protección social incluye, entre otras cosas, las decisiones sobre la creación, la financiación y la gestión de tales sistemas y de sus correspondientes instituciones, así como sobre el contenido y la concesión de las prestaciones, el nivel

³³ C(2017) 7773.

³⁴ SWD(2018) 70.

de las cotizaciones y las condiciones de acceso. La presente Recomendación no debería impedir a los Estados miembros mantener o establecer disposiciones sobre la protección social más avanzadas que las que se recomiendan en ella.

- (36) La presente Recomendación debería cumplir, reforzar y realzar debidamente los derechos fundamentales, en particular los establecidos en los artículos 29 y 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- (37) La sostenibilidad financiera de los regímenes de protección social es esencial para la resiliencia, la eficiencia y la eficacia de los mismos. La aplicación de la presente Recomendación no debería afectar de manera significativa al equilibrio financiero de los sistemas de protección social de los Estados miembros.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

Objetivo y ámbito de aplicación

1. La presente Recomendación tiene como objetivo facilitar el acceso a una protección social adecuada para todos los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia en los Estados miembros.
2. La presente Recomendación tiene por objeto establecer normas mínimas en el ámbito de la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia. La protección social puede prestarse a través de una combinación de regímenes, incluidos los públicos, los profesionales y los privados, y puede implicar cotizaciones, de conformidad con los principios fundamentales de los sistemas de protección social nacionales. Los Estados miembros son competentes para definir el nivel de las cotizaciones y decidir qué combinación de regímenes resulta apropiada, de conformidad con el artículo 153, apartado 4, del TFUE
3. La presente Recomendación cubre el derecho a participar en un régimen, así como la adquisición de derechos y el acceso a los mismos. Tiene por objeto, en particular, garantizar lo siguiente para todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia:
 - a) una cobertura formal de protección social;
 - b) una cobertura efectiva y la adecuación y la transferibilidad de la protección social;
 - c) la transparencia de los derechos de protección social.
4. La presente Recomendación se aplica a los trabajadores por cuenta ajena y a los trabajadores por cuenta propia, incluidas las personas que transitan entre estas dos situaciones o que se encuentran en las dos, así como a las personas cuyo trabajo se ve interrumpido debido a la aparición de uno de los riesgos cubiertos por la protección social.
5. La presente Recomendación se aplica a las ramas siguientes de la protección social, en la medida en que existan en los Estados miembros:
 - a) prestaciones de desempleo;
 - b) prestaciones por enfermedad y de asistencia sanitaria;
 - c) prestaciones de maternidad y de paternidad asimiladas;

- d) prestaciones de invalidez;
 - e) prestaciones de vejez;
 - f) prestaciones relacionadas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
6. Los principios de accesibilidad, transferibilidad, adecuación y transparencia definidos en la presente Recomendación se aplican a todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, si bien se reconoce que pueden aplicarse normas distintas a los trabajadores por cuenta ajena y a los trabajadores por cuenta propia.

Definiciones

7. A efectos de la presente Recomendación se entenderá por:
- a) «trabajador»: una persona física que, durante un período de tiempo determinado, realiza servicios para otra persona, y bajo su dirección, a cambio de una remuneración;
 - b) «relación laboral»: la relación de trabajo entre un trabajador y el empleador o los empleadores;
 - c) «tipo de relación laboral»: uno de los diferentes tipos de relación entre un trabajador y el empleador o los empleadores, que puede diferir en cuanto a la duración del empleo, el número de horas de trabajo u otras condiciones de la relación laboral;
 - d) «situación en el mercado laboral»: la situación de una persona que o bien trabaja en el marco de una relación laboral (trabajador por cuenta ajena) o trabaja por su propia cuenta (trabajador por cuenta propia);
 - e) «régimen de protección social»: un marco de normas diferenciado para proporcionar prestaciones a los beneficiarios con derecho a ellas. Dichas normas especifican el ámbito de aplicación personal del programa, las condiciones para tener derecho a las prestaciones, el tipo de prestaciones, los importes de las prestaciones, la duración de las prestaciones y otras características de las prestaciones, así como la financiación (cotizaciones, impuestos generales y otras fuentes), la gobernanza y la gestión del programa. Las ramas de la protección social a que se hace referencia en el apartado 5 de la presente Recomendación se definen de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo;
 - f) «prestación»: una transferencia en efectivo realizada por una entidad pública o privada a una persona con derecho a recibirla como parte de un régimen de protección social;
 - g) «cobertura formal» de un grupo: una situación en una rama específica de la protección social (por ejemplo, prestaciones de vejez, protección contra el paro o protección de la maternidad/la paternidad) en la que la legislación vigente o el convenio colectivo establece que las personas que pertenecen a este grupo tienen derecho a participar en un régimen de protección social que abarque una rama específica;

- h) «cobertura efectiva» de un grupo: una situación en una rama específica de la protección social en la que las personas que pertenecen a este grupo tienen la oportunidad y la capacidad de acumular prestaciones, y, en caso de que se materialice el riesgo correspondiente, de acceder a un nivel determinado de prestaciones;
- i) «duración de las prestaciones»: el período de tiempo durante el cual un asegurado o las personas a cargo del asegurado pueden obtener prestaciones del régimen de protección social;
- j) «período de carencia»: el período de participación en un régimen, exigido por la legislación nacional o por las normas del mismo, para que se reconozcan los derechos de protección social acumulados;
- k) «período mínimo de trabajo»: exigencia de que la persona debe haber trabajado un mínimo de horas/meses/años antes de tener derecho a recibir la prestación en caso de materialización del riesgo;
- l) «sectores económicos»: los sectores de la economía, agrupados con arreglo al tipo de producto o servicio que producen;
- m) «transferibilidad»: la posibilidad de i) transferir los derechos acumulados a otro régimen, ii) hacer que los períodos de carencia en una situación del mercado laboral anterior (o en situaciones del mercado laboral concomitantes) se contabilicen a efectos de los períodos de carencia en la nueva situación;
- n) «transparencia»: la transmisión de información disponible, accesible, exhaustiva y claramente comprensible al público en general, a los potenciales miembros del régimen y a los miembros y los beneficiarios del régimen sobre las normas del mismo y/o las obligaciones y los derechos individuales.

Cobertura formal

8. Los Estados miembros deben garantizar que los trabajadores tengan acceso a la protección social ampliando la cobertura formal con carácter obligatorio a todos los trabajadores, independientemente del tipo de su relación laboral.
9. Los Estados miembros deben garantizar que los trabajadores por cuenta propia tengan acceso a la protección social ampliando su cobertura formal:
 - a) con carácter obligatorio para las prestaciones por enfermedad y de asistencia sanitaria, las prestaciones por maternidad/paternidad, las prestaciones de vejez e invalidez, así como las prestaciones relacionadas con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales;
 - b) con carácter voluntario para las prestaciones de desempleo.

Cobertura efectiva y transferibilidad

10. Los Estados miembros deben garantizar una cobertura efectiva de todos los trabajadores, independientemente del tipo de su relación laboral, y de los trabajadores por cuenta propia, con arreglo a las condiciones establecidas en los

apartados 7 y 8, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad del sistema y la aplicación de salvaguardias para evitar abusos. Con este fin:

- a) las normas que rigen las cotizaciones (por ejemplo, los períodos de carencia y los períodos mínimos de trabajo) y las normas que regulan los derechos (por ejemplo, períodos de espera, las normas de cálculo y la duración) no deben obstaculizar la posibilidad de acumular prestaciones y de acceder a ellas debido al tipo de relación laboral o a la situación en el mercado laboral;
 - b) las diferencias en las normas que regulan los regímenes entre las situaciones en el mercado laboral o los tipos de relaciones laborales, deben ser proporcionadas y reflejar la situación específica de los beneficiarios.
11. De conformidad con las disposiciones nacionales en materia de diálogo social, los Estados miembros deben garantizar que los derechos, tanto si se adquieren a través de regímenes obligatorios como de regímenes voluntarios, se acumulen, conserven y transfieran a través de todos los tipos de empleo y de situaciones de trabajo por cuenta propia, y de todos los sectores económicos. Esto podría incluir:
- a) la totalización de todas las cotizaciones y la preservación de todos los derechos acumulados a lo largo de la carrera profesional de una persona o durante un determinado período de referencia;
 - b) hacer que todos los derechos sean transferibles entre los diferentes regímenes dentro de una rama específica de la protección social.

Adecuación

12. Cuando se haga realidad un riesgo asegurado por los regímenes de protección social a los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, los Estados miembros deben garantizar que estos regímenes proporcionen un nivel adecuado de protección a sus miembros, es decir, que sea suficiente y se produzca en el momento oportuno para mantener el nivel de vida y ofrecer un grado adecuado de sustitución de los ingresos, evitando en todos los casos que esos miembros caigan en la pobreza.
13. Los Estados miembros deben garantizar que las cotizaciones a la protección social sean proporcionales a la capacidad contributiva de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia.
14. Los Estados miembros deben garantizar que se apliquen todas las exenciones o reducciones en las cotizaciones sociales para los grupos con bajos ingresos, con independencia del tipo de relación laboral y de la situación en el mercado laboral.
15. Los Estados miembros deben garantizar que el cálculo de las cotizaciones y los derechos de protección social de los trabajadores por cuenta propia se basen en una evaluación objetiva y transparente de su base de ingresos, lo que incluye tener en cuenta las fluctuaciones de sus ingresos, y que refleje sus ingresos reales.

Transparencia

16. Los Estados miembros deben garantizar que las condiciones y las normas de todos los regímenes sociales sean transparentes y que las personas reciban información gratuita periódicamente actualizada, exhaustiva, accesible, fácil de utilizar y

claramente comprensible sobre sus derechos y obligaciones individuales, por ejemplo:

- a) enviando actualizaciones periódicas sobre los derechos individuales;
 - b) creando herramientas de simulación en línea sobre los derechos a prestaciones;
 - c) creando centros de información de ventanilla única en línea o en otros medios, o cuentas personales.
17. Los Estados miembros deben simplificar los requisitos administrativos de los regímenes de protección social de los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y los empleadores, en especial las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

Aplicación, notificación y evaluación

18. Los Estados miembros y la Comisión deben trabajar en colaboración para mejorar el alcance y la pertinencia de la recogida de datos a nivel de la Unión sobre la mano de obra y el acceso a la protección social, con miras, en particular, a disponer de información para la elaboración de políticas en materia de protección social de las nuevas formas de trabajo. En este contexto, los Estados miembros deben recopilar y publicar estadísticas nacionales fiables sobre el acceso a las diferentes formas de protección social desglosadas por situación en el mercado laboral (trabajador por cuenta propia/por cuenta ajena), el tipo de relación laboral (temporal/permanente, a tiempo parcial/a tiempo completo y nuevas formas de trabajo/empleo convencional), el sexo, la edad y la nacionalidad a más tardar el [ADD date 18 months from the publication of the Recommendation].
19. La Comisión, en colaboración con el Comité de Protección Social, debe establecer un marco de evaluación comparativa y desarrollar indicadores cuantitativos y cualitativos comunes acordados para supervisar la aplicación de la presente Recomendación a más tardar el [ADD date 12 months from the publication of the Recommendation] y que permitan su evaluación.
20. Los Estados miembros deben aplicar los principios establecidos en la presente Recomendación tan pronto como sea posible y presentar planes de acción en los que se notifiquen las medidas correspondientes adoptadas a nivel nacional a más tardar el [ADD date 12 months from the publication of the Recommendation]. Debe realizarse un seguimiento de los avances en la aplicación de los planes de acción en el contexto de las herramientas de supervisión multilateral en consonancia con el Semestre Europeo y el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social.
21. La Comisión debe evaluar los avances realizados en la aplicación de la presente Recomendación, teniendo en cuenta también el impacto en las pequeñas y medianas empresas, en cooperación con los Estados miembros y previa consulta a las partes interesadas, e informar al Consejo a más tardar el [ADD date 3 years from the publication of the Recommendation]. A partir de los resultados de la revisión, la Comisión podrá estudiar la posibilidad de hacer nuevas propuestas.
22. La Comisión debe garantizar que la aplicación de la presente Recomendación se base en acciones financiadas por los programas de la Unión pertinentes.

23. La Comisión debe facilitar el aprendizaje mutuo y el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros y con las partes interesadas.

Hecho en Estrasburgo, el

Por el Consejo
El Presidente