



Bruselas, 31.1.2023
COM(2023) 43 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
CONCLUSIONES PRINCIPALES.....	2
1. Introducción.....	5
1.1. Exposición del contexto.....	5
1.2. Objetivos de la Recomendación.....	7
1.3. Contribución a la aplicación.....	8
1.4. Examen de la aplicación.....	9
2. Examen de los avances en la aplicación de la Recomendación del Consejo.....	10
2.1. Instantánea de los planes nacionales de aplicación: un panorama heterogéneo en cuanto al enfoque y al nivel de ambición.....	10
2.2. Cobertura formal.....	12
2.2.1. Carencias.....	13
2.2.2. Medidas políticas.....	14
2.3. Cobertura efectiva.....	18
2.3.1. Carencias.....	18
2.3.2. Medidas políticas.....	20
2.4. Adecuación.....	22
2.4.1. Carencias.....	23
2.4.2. Medidas políticas.....	24
2.5. Transparencia.....	26
2.5.1. Acceso a la información.....	27
2.5.2. Simplificación.....	29
3. Resumen de los avances.....	31
3.1. Avances positivos en el acceso a la protección social universal.....	31
3.2. Retos pendientes.....	32
4. Conclusiones.....	34
ANEXO: Características principales de los planes nacionales de aplicación (PNA) en relación con el acceso a la protección social (y actualización).....	36

CONCLUSIONES PRINCIPALES

Los esfuerzos de aplicación emprendidos durante los tres años siguientes a la adopción de la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, así como en el contexto de las medidas destinadas a hacer frente al impacto social de la pandemia de COVID-19, muestran un panorama desigual en toda Europa. Los Estados miembros han aplicado la Recomendación, en general, con grandes variaciones respecto al grado de exhaustividad y, salvo en casos contados, la mayoría de ellos no se proponen abordar todos los déficits existentes en el acceso a la protección social. Es preciso redoblar los esfuerzos de aplicación para subsanar dichos déficits, asunto más urgente si cabe ante las consecuencias sociales y económicas de la guerra de agresión rusa contra Ucrania y el consiguiente agravamiento de la crisis energética.

Los mercados de trabajo, en constante evolución, albergan a un gran número de personas que, debido al tipo de relación laboral que mantienen o a la forma de actividad por cuenta propia que ejercen, se ven privadas de una protección social suficiente. Esta situación plantea riesgos para el bienestar de muchas de estas personas y sus familias, pero también para la economía y la sociedad.

En 2021, casi el 40 % de la población ocupada de la UE (77 millones de personas) tenía modalidades de trabajo atípicas, es decir, contratos temporales, trabajo a tiempo parcial o actividad por cuenta propia, y muchas de las personas pertenecientes a este colectivo se enfrentaban a déficits importantes en la cobertura de la protección social. En 2022 había diecisiete Estados miembros en los que, al menos, un colectivo de trabajadores no convencionales carecía de cobertura en alguna de las ramas de la protección social. En diecinueve Estados miembros, los trabajadores por cuenta propia no están amparados por todas las ramas de la seguridad social.

Cobertura formal

Desde 2019, quince Estados miembros han emprendido o planificado reformas importantes para que más personas de determinadas categorías laborales integradas en el mercado de trabajo puedan beneficiarse de regímenes de protección social. Se trata, concretamente, de los trabajadores por cuenta propia (en particular, los trabajadores autónomos sin asalariados y los económicamente dependientes) o de las personas con contratos atípicos o que trabajan en determinados sectores (empleados del hogar, trabajadores del sector cultural) con una elevada prevalencia de modalidades de trabajo no convencionales. Sin embargo, es probable que un número considerable de ellos siga sin un acceso formal, ya que las medidas no abordan todas las carencias ni todas las ramas de la seguridad social y algunos Estados miembros no tienen previsto tratar de solucionar los déficits restantes.

En la docena de Estados miembros que comunican datos, se calcula que un mínimo de 5,6 millones de trabajadores no convencionales y de 15,3 millones de trabajadores por cuenta propia carecen de acceso a las prestaciones por desempleo. Además, en aquellos Estados miembros en los que los trabajadores por cuenta propia no están obligados a afiliarse a regímenes de protección social, las tasas de afiliación suelen ser bajas.

Entre los principales retos señalados por los Estados miembros a la hora de abordar estos déficits, figuran la necesidad de mantener la flexibilidad del mercado de trabajo o la

complejidad de ampliar la cobertura a los trabajadores por cuenta propia (especialmente los seguros de desempleo y de invalidez) y a grupos específicos, como los trabajadores de plataformas, los empleados del hogar y los trabajadores agrarios.

Por otra parte, las medidas para disminuir el uso de contratos atípicos contribuyen a paliar los déficits en la cobertura formal. Entre ellas figuran un mejor seguimiento, la reducción de los incentivos sociales y fiscales a los contratos de muy corta duración o de los autónomos ficticios, la regulación del trabajo en plataformas o la reforma de la legislación laboral para abordar la segmentación, todo lo cual mejora el acceso a la protección social, ya que se garantiza una clasificación correcta o se crea un entorno normativo más claro en cuanto a los derechos de protección social correspondientes a las diversas situaciones laborales.

Cobertura efectiva

Las normas vigentes que rigen las cotizaciones y los derechos pueden impedir que personas que están amparadas por los regímenes de protección social reciban prestaciones en la práctica (tengan un «acceso efectivo»), por ejemplo, debido al incumplimiento de los requisitos mínimos de duración o cuantía de las cotizaciones. Desde 2019, solo un número limitado de medidas nacionales han abordado la cuestión del acceso efectivo, por ejemplo, acortando los períodos de carencia aplicables a las prestaciones por desempleo o de asistencia sanitaria. En muchos Estados miembros de la UE, sigue habiendo unas diferencias considerables en las ayudas a la renta entre las personas que antes de quedar desempleadas tenían un empleo «convencional» y las que no. En general, los trabajadores por cuenta propia siguen teniendo menos probabilidades de percibir cualquier tipo de prestación y, en varios países, los trabajadores temporales y a tiempo parcial siguen teniendo menos probabilidades de beneficiarse de prestaciones que aquellos que poseen un contrato indefinido o a tiempo completo.

Adecuación

Los sistemas de protección social «adecuados» proporcionan a las personas que sufren pérdidas de ingresos una sustitución de los ingresos suficiente y oportuna para permitirles mantener su nivel de vida y protegerlas de la pobreza. Alrededor de la mitad de los Estados miembros emprendieron o anunciaron medidas para mejorar la adecuación en sus planes nacionales de aplicación, especialmente en lo que se refiere a las pensiones, a efectos de los trabajadores por cuenta propia, las personas con derechos reducidos o las que ejercen determinadas actividades. También se adoptaron medidas para mejorar la adecuación de las prestaciones por desempleo mediante el aumento de su duración o su cuantía. Sin embargo, aún persisten problemas en este ámbito. Los trabajadores con contratos temporales se enfrentan a una mayores carencias materiales y sociales en comparación con los trabajadores con contratos indefinidos, al igual que los trabajadores a tiempo parcial en comparación con los trabajadores a tiempo completo. Los trabajadores por cuenta propia, a tiempo parcial y temporales también corren un mayor riesgo de pobreza económica que aquellos con formas de empleo convencionales.

Transparencia

La transparencia es fundamental para mejorar el acceso a la protección social. No obstante, las normas de protección social resultan, en ocasiones, demasiado complejas o poco claras, por lo que es posible que las personas no conozcan adecuadamente sus derechos y obligaciones, ni cómo ejercer dichos derechos y cumplir sus obligaciones. Si bien no constituye un aspecto primordial de los planes nacionales de aplicación, muchos países han empezado a digitalizar la

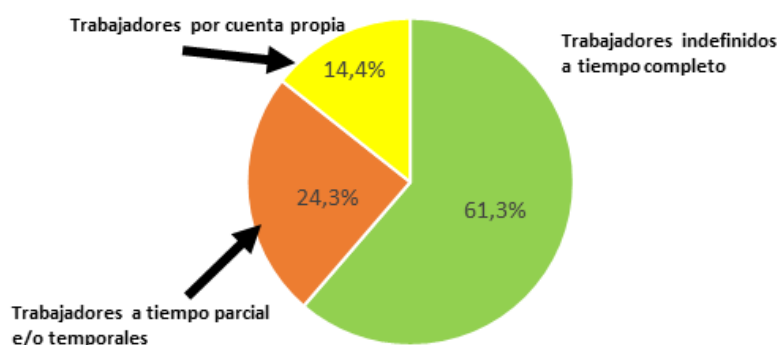
gestión y la prestación de la protección social a través de portales de ventanilla única simplificados, el acceso automatizado a algunas prestaciones, simuladores de pensiones o formularios de solicitud precumplimentados. Aun así, es necesario realizar más esfuerzos a este respecto, incluidas medidas para hacer frente a la brecha digital de las personas vulnerables, como aquellas con bajos niveles de alfabetización (digital, administrativa y económica), las personas con discapacidad y otras personas.

1. Introducción

1.1. Exposición del contexto

En la actualidad, los mercados de trabajo de la UE incluyen un número notable de personas que trabajan por cuenta propia sin tener asalariados, que ejercen actividades no regidas por contratos estándar, que combinan el empleo económicamente dependiente y el trabajo por cuenta propia o que cambian de una modalidad a otra. En 2021, casi el 40 % de la población ocupada en la EU-27 (76,7 millones de personas) tenía modalidades de trabajo atípicas¹, a saber, contratos temporales (23,7 millones), trabajo a tiempo parcial (36,4 millones) o trabajo por cuenta propia (26,9 millones de personas, de los que 18,4 millones eran trabajadores autónomos sin asalariados)², frente a los contratos indefinidos a tiempo completo. Si bien la proporción global de personas con modalidades de trabajo atípicas se ha mantenido estable durante la última década y las situaciones varían en gran medida de un colectivo a otro y dentro de cada uno de ellos, algunas nuevas modalidades de empleo (trabajadores eventuales, trabajadores multitareas [*portfolio*], trabajadores de plataformas) han adquirido mayor prevalencia³ en los Estados miembros de la UE y, en general, gozan de menor protección social.

Población ocupada por situación laboral, EU-27, 2021



Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa.

En 2021 había **77** millones de personas en la UE con modalidades de trabajo atípicas, es decir, con contratos temporales, trabajo a tiempo parcial o trabajo por cuenta propia, que representaban en torno al 40 % de la población ocupada.

A menudo, los sistemas de protección social siguen estando concebidos para los trabajadores convencionales (trabajadores a tiempo completo, indefinidos y económicamente dependientes). Como consecuencia de ello, gran parte de la población activa no goza de suficiente protección social debido a su situación en el mercado de trabajo o al tipo de relación laboral que mantiene. Estos déficits de protección suponen un riesgo para el

¹ Fuente: Eurostat, Encuesta de Población Activa (EPA) de la UE.

² Además, en 2017, alrededor de 800 000 personas eran «autónomos económicamente dependientes», es decir, trabajadores por cuenta propia sin asalariados que habían ejercido su actividad durante los doce meses anteriores para un solo cliente o para un cliente dominante, el cual había determinado su jornada de trabajo (fuente: módulo de la EPA-UE relativo al trabajo por cuenta propia).

³ [Nuevas formas de empleo: tendencias recientes y perspectivas](#) [resumen disponible en español], Eurofound, 2017, y [Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#) [«Acceso a la protección social y sostenibilidad de esta en un mundo laboral cambiante», documento disponible en inglés], Employment and Social Developments in Europe (ESDE), 2018, Comisión Europea.

bienestar de las personas afectadas y sus familias, que sufren una mayor incertidumbre económica. También repercuten en la economía y la sociedad en relación con la demanda interior, la inversión en capital humano y la cohesión social. Los déficits en la cobertura del empleo atípico contribuyen a la falta de equidad en la sociedad, ya que amplían las brechas entre generaciones, géneros o grupos sociales, dado que se contrata a los jóvenes, las personas de origen extranjero y las mujeres con menos frecuencia a tiempo completo y de forma indefinida. Reducir las deficiencias de acceso a la protección social de las modalidades de trabajo atípicas podría contribuir a paliar las desigualdades, incluida la brecha de género en salarios y pensiones.

El principio n.º 12 del pilar europeo de derechos sociales 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»⁴. Para poner en práctica esta ambición política, el Consejo adoptó en 2019 una Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia⁵.

En el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁶, la Comisión destacó que las medidas excepcionales que se adoptaron durante la pandemia de COVID-19 con vistas a ofrecer protección social a grupos que estaban excluidos previamente de ella pueden suponer una fuente de inspiración para reformas estructurales que mejoren la protección de los desempleados, los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia.

La transición digital, acelerada por la pandemia de COVID-19, está reconfigurando la economía de la UE y sus mercados laborales, especialmente mediante la expansión de las plataformas digitales de trabajo⁷. Si bien el trabajo en plataformas puede ofrecer oportunidades para acceder con mayor facilidad al mercado laboral u obtener ingresos adicionales mediante una actividad secundaria, también plantea problemas, entre otros en materia de protección social.

Además de la necesidad imperiosa de gestionar la transición ecológica de manera justa, desde principios de 2022 ha surgido un nuevo reto: el entorno económico y geopolítico desencadenado por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que ha provocado la subida de los precios de la energía y los productos básicos, presiones inflacionistas y un aumento de la incertidumbre económica. Esta situación podría abocar a los hogares ya vulnerables a la pobreza. Los sistemas de protección social han de desempeñar un papel clave tanto en la

⁴ A efectos de la Recomendación del Consejo y del presente informe, el concepto de «trabajadores no convencionales» abarca a los «trabajadores por cuenta ajena» con contratos atípicos [no convencionales] (contratos temporales o a tiempo parcial), mientras que las «personas con modalidades de trabajo atípicas o no convencionales» incluyen tanto a los trabajadores con contratos atípicos [no convencionales] como a los trabajadores por cuenta propia.

⁵ [2019/C 387/01](#).

⁶ COM(2021) 102 final.

⁷ Según los datos utilizados para la [propuesta de Directiva de la Comisión](#) de 2021, 28 millones de personas en la UE trabajan a través de plataformas digitales y entre 1,7 y 4,1 millones podrían reclasificarse como trabajadores por cuenta ajena con arreglo a la Directiva.

prevención de estas repercusiones como en la respuesta a ellas, reforzando las redes de seguridad social existentes y ayudando a los más vulnerables.

1.2. Objetivos de la Recomendación

La Recomendación del Consejo pretende garantizar que todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tengan un acceso formal y contribuyan a una protección social efectiva, adecuada y transparente, con respecto a seis ramas de la seguridad social: las prestaciones por desempleo; las prestaciones por enfermedad y de asistencia sanitaria; las prestaciones de maternidad y de paternidad; las prestaciones de invalidez; las prestaciones de jubilación (vejez) y supervivencia; y las prestaciones relacionadas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.



En el apartado 19 de la Recomendación del Consejo, se insta a los Estados miembros a que apliquen los principios establecidos en ella tan pronto como sea posible y a que presenten un plan en el que se informe sobre las medidas correspondientes que se adoptarán a escala nacional a más tardar el 15 de mayo de 2021. En diciembre de 2022, todos los Estados miembros, salvo Luxemburgo, habían presentado dicho plan nacional de aplicación (PNA)⁸. Los PNA fueron debatidos por los ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) en diciembre de 2021 en el marco del Semestre Europeo, y en mayo de 2022 en el Comité de Protección Social (CPS). También se consultó específicamente a las organizaciones europeas de interlocutores sociales en mayo de 2022.

⁸

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=es>.

1.3. Contribución a la aplicación

Desde la adopción de la Recomendación del Consejo, la Comisión ha emprendido medidas concretas para contribuir a que se aplique la Recomendación.

La Comisión colaboró con el Subgrupo sobre Indicadores del CPS al objeto de **establecer un marco de seguimiento para evaluar los avances en la consecución de los objetivos principales de la Recomendación**. El CPS aprobó una primera versión del marco de seguimiento en octubre de 2020⁹ y, desde entonces, la Comisión ha contribuido a que se introdujeran mejoras metodológicas y actualizaciones anuales de este marco¹⁰. El marco de seguimiento incluye indicadores para medir la cobertura formal, la cobertura efectiva y la adecuación de las prestaciones para todos los tipos de trabajadores en las ramas pertinentes de la protección social. Asimismo, incorpora indicadores del mercado laboral para medir la diversidad de las situaciones en dicho mercado e indicadores sobre las normas que rigen los derechos y las cotizaciones.

No obstante, es necesario acometer más mejoras en la supervisión del acceso a la protección social en todos los Estados miembros de la UE. Por ejemplo, los datos disponibles hoy en la UE no permiten medir directamente la relación entre la materialización de un riesgo y la percepción de una prestación, excepto en el caso de las prestaciones por desempleo y de jubilación. Además, aunque se han hecho progresos en la cuantificación de las carencias en la cobertura formal, no se dispone de información de todos los países al respecto y los datos disponibles no son plenamente comparables. Por último, es necesario avanzar progresivamente en varios ámbitos. Por ejemplo, es preciso conocer mejor la situación económica y social de los trabajadores por cuenta propia (en particular, sus ingresos), teniendo en cuenta los distintos niveles de cotización a la seguridad social.

En el apartado político, la Comisión fomentó intercambios en profundidad sobre la aplicación de las diversas dimensiones que contempla la Recomendación, reuniendo a representantes de los Estados miembros, interlocutores sociales y partes interesadas¹¹. La Comisión Europea también supervisa las cuestiones relacionadas con la protección social en el marco del Semestre Europeo. En 2020, con el fin de paliar el impacto social de la pandemia de COVID-19, la Comisión recomendó que nueve Estados miembros mejoraran la cobertura de protección social de los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT y SI) y, en 2022, cuatro Estados miembros recibieron una recomendación específica por país en los ámbitos que ampara la Recomendación del Consejo

⁹ [Marco](#) de seguimiento del acceso a la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.

¹⁰ [Actualización](#) de 2021 del marco de seguimiento. Cabe señalar que el Centro Común de Investigación también está trabajando para mejorarlo, por ejemplo, Antón y Grande: *Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU* [«Seguimiento de la cobertura efectiva y la adecuación de la protección social en la UE», documento disponible en inglés], 2022.

¹¹ Entre ellos figura una serie de actividades de aprendizaje mutuo (véase el [informe](#) publicado en 2020) y un acto de alto nivel sobre la protección social de los trabajadores por cuenta propia que tuvo lugar en junio de 2022.

de 2019 (EE, HU, NL y PL). Además, el indicador de rendimiento de la protección social¹² determina cada año los Estados miembros con un reto social clave en relación con el acceso a la protección social¹³.

Asimismo, según el análisis de la Comisión, dos tercios de los planes de recuperación y resiliencia (PRR) contemplan reformas o inversiones destinadas a mejorar el acceso a la protección social (que en su mayor parte se centran en la simplificación del acceso mediante inversiones en estructuras digitales y en la mejora de la adecuación de las prestaciones de desempleo y de jubilación)¹⁴.

Dos tercios de los planes de recuperación y resiliencia contemplan reformas o inversiones destinadas a mejorar el acceso a la protección social.

Además, desde 2019, la Comisión ha puesto en marcha varias iniciativas conexas, por ejemplo, a fin de mejorar la cobertura y la adecuación de los salarios mínimos¹⁵ y de la renta mínima¹⁶, mejorar la situación de los trabajadores de plataformas¹⁷ y abordar las repercusiones sociales de la transición ecológica, especialmente en el caso de los trabajadores que necesitan ayudas a la renta y apoyo para la transición profesional¹⁸. La Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles también garantiza que los trabajadores de la UE reciban información esencial sobre sus contratos en una fase temprana, en particular sobre la seguridad social¹⁹. Estas iniciativas cooperan entre sí para velar por que todas las personas, independientemente de su modalidad de trabajo, tengan acceso a una protección social adecuada frente a los riesgos económicos y que todas contribuyan asimismo a su financiación, postura que también se defiende a nivel mundial²⁰.

1.4. Examen de la aplicación

La Recomendación del Consejo pide a la Comisión que examine los avances realizados en su aplicación e informe al Consejo al respecto. El presente informe basa su análisis en el marco de seguimiento elaborado con el CPS para evaluar los avances logrados en la consecución de los objetivos principales de la Recomendación y las medidas y reformas adoptadas o anunciadas recientemente por los Estados miembros, tal como se refleja en sus PNA, el Semestre Europeo o los PRR. Este documento se basa asimismo en el informe temático de la Red Europea de Política Social (REPS) sobre la dimensión de la transparencia²¹, los

¹² Instrumento de seguimiento elaborado con el CPS para determinar las principales tendencias sociales anuales en la UE.

¹³ El [informe anual](#) de 2022 del CPS señaló que los ocho Estados miembros siguientes se enfrentaban a un «reto social clave» en materia de acceso a la protección social: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO y SK.

¹⁴ Véase también el análisis temático del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia sobre [protección social](#).

¹⁵ Directiva (UE) 2022/2041.

¹⁶ COM(2022) 490 final.

¹⁷ COM(2021) 762 final.

¹⁸ COM(2021) 801 final.

¹⁹ Directiva (UE) 2019/1152. Véase también la Directiva (UE) 2016/2102 sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.

²⁰ [Recomendación](#) de 2012 de la OIT sobre los pisos de protección social y el [Llamamiento mundial](#) a la acción para una recuperación centrada en las personas, de 2021.

²¹ Spasova, S., y otros: *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification* [«Aumentar la transparencia del acceso de los

debates temáticos en el CPS, los intercambios con los interlocutores sociales y las conclusiones de las actividades de aprendizaje mutuo que organizó la Comisión.

El informe examina los avances en las cuatro dimensiones de la Recomendación (cobertura formal, cobertura efectiva, adecuación y transparencia) y en relación con los trabajadores con modalidades de empleo atípicas y los trabajadores por cuenta propia.

El documento se centra en las medidas y reformas que se han llevado a cabo desde la adopción de la Recomendación del Consejo o que están previstas. Dado que los trabajadores con modalidades de empleo convencionales tienen acceso a la mayoría de las ramas de la protección social en casi todos los Estados miembros de la UE, el informe se centra principalmente en abordar los déficits de cobertura de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores con contratos atípicos. En la medida de lo posible, el informe utiliza datos para medir los avances desde la adopción de la Recomendación en otoño de 2019, aunque, en el caso de algunos indicadores, las últimas estadísticas disponibles se remontan a 2020-2021²².

2. Examen de los avances en la aplicación de la Recomendación del Consejo

2.1. Instantánea de los planes nacionales de aplicación: un panorama heterogéneo en cuanto al enfoque y al nivel de ambición

La visión general²³ de los veintiséis PNA revela que, **si bien casi todos los planes se refieren de forma implícita o explícita a los déficits existentes o restantes en el acceso a la protección social a escala nacional, solo en la mitad de los Estados miembros se abarcan todos los colectivos y tipos de deficiencias.** Además, los PNA se centraron en gran medida en la situación de la cobertura formal, pero el resto de las dimensiones del acceso a la protección social se abordan en menor detalle, a pesar de los indicadores existentes que se acordaron en la UE para supervisar el acceso efectivo o la adecuación. Es importante señalar que algunos Estados miembros consideran que ya han aplicado todas las disposiciones de la Recomendación (BG y SE) o casi todas (CZ, FR, HU, AT y PL); véase también el cuadro del anexo.

La mayoría de los PNA (veintidós de los veintiséis presentados)²⁴ se refieren a medidas específicas que se han adoptado o a compromisos nuevos a nivel nacional para aplicar la Recomendación. Sin embargo, **la variedad y alcance de las medidas comunicadas, así como su calendario de aplicación (ya sean adoptadas o estén previstas) varían considerablemente** de un país a otro²⁵: diez PNA se centran en una medida política o

trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia a la protección social a través de la información y la simplificación», documento disponible en inglés], REPS, Oficina de Publicaciones de la UE, 2023.

²² La información disponible acerca de la cobertura formal o en relación con las cotizaciones y derechos (MISSOC) corresponde a principios de 2022, mientras que en el caso de otros indicadores, como los de las estadísticas europeas sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), los datos se refieren a 2021 (y, por tanto, a los ingresos de 2020).

²³ En el [informe anual de 2021](#) del CPS y en el [Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022](#) se publicó una primera visión general de los veintiún planes nacionales de aplicación que se presentaron en septiembre de 2021.

²⁴ Los PNA de BG, HU, SE y SK no aludían a este tipo de medidas.

²⁵ Teniendo en cuenta solo las medidas estructurales y, por tanto, con exclusión de las medidas temporales adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19.

legislativa principal, once incluyen un conjunto de entre tres y ocho medidas, y el plan de Bélgica propone más de treinta medidas.

Las medidas incluidas en los PNA abarcan una amplia gama de ramas de protección social, pero las tres que se cubren con más frecuencia son las pensiones, las prestaciones por desempleo y las prestaciones por enfermedad, mientras que otras ramas (maternidad y paternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, asistencia sanitaria e invalidez) se contemplan en menos ocasiones.

Recuadro 1: Pandemia de COVID-19 y efectos en los sistemas de protección social

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto el papel fundamental que desempeña la protección social a la hora de proporcionar una red de seguridad en tiempos de crisis, al tiempo que ha sacado a la luz algunos déficits de acceso y ha empujado a muchos Estados miembros a ampliar temporalmente la protección social a grupos que antes carecían de cobertura. Dado el solapamiento de la crisis sanitaria con el período de aplicación de la Recomendación, no es sorprendente que veinticuatro de los veintiséis planes nacionales se refieran a medidas adoptadas en respuesta a la pandemia, mientras que tres de los planes se refieren exclusivamente a tales medidas. Sin embargo, solo ocho planes nacionales hacen referencia a medidas que se han convertido en permanentes, que se centran principalmente en mejorar la cobertura de los trabajadores por cuenta propia o por cuenta ajena que trabajan en sectores específicos, como el sector cultural.

La pandemia de COVID-19 también aceleró en algunos casos la digitalización de los servicios sociales, incluido un uso más amplio y simplificado de los formularios electrónicos, el teleasesoramiento y una mejor interoperabilidad de los datos entre las autoridades públicas varias.

En cuanto al calendario de aplicación, trece Estados miembros mencionan medidas que han adoptado desde 2019 y dieciocho hacen referencia a medidas en preparación o «previstas para el futuro». Algunos Estados miembros también se remiten a medidas emprendidas con anterioridad a la adopción de la Recomendación.

Con respecto a los grupos destinatarios, aunque algunas medidas se dirigen a todas las personas ocupadas, **la mayoría abordan asimismo la situación de colectivos específicos:** diecisiete Estados miembros mencionan medidas concretas para los trabajadores por cuenta propia, y once Estados miembros presentan medidas para los trabajadores con contratos atípicos.

Los PNA de algunos Estados miembros (como Bélgica, Estonia y Chipre) incluyen información detallada sobre cada medida planificada, concretamente, la rama cubierta, el grupo destinatario, el impacto previsto, el calendario de aplicación, el presupuesto asignado, el organismo encargado de su ejecución y el plan de seguimiento y evaluación. En el caso de otros países, los PNA no detallan las medidas anunciadas de cara al futuro.

Solo un número limitado de PNA menciona la participación de los interlocutores sociales en la elaboración del plan o de algunas medidas, y apenas se hace referencia a otras partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de interlocutores

sociales de la UE señalaron²⁶ que su participación en el proceso fue muy reducida o muy tardía, y pidieron una mayor implicación en la formulación y aplicación de medidas con el fin de mejorar el acceso de los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia a la protección social.

Además de mejorar el acceso a la protección social, los PNA de algunos Estados miembros también aludían a **medidas destinadas a reducir el recurso excesivo a modalidades de trabajo atípicas**. Por ejemplo, en los Países Bajos se están tomando medidas para reducir los incentivos sociales y fiscales de trabajar por cuenta propia (sin asalariados) o, en el caso de las empresas, de recurrir a los contratos temporales; Alemania y Polonia adoptaron medidas para supervisar mejor la situación de cobertura de las personas con contratos atípicos.

Si bien la Recomendación insta asimismo a los Estados miembros a mejorar la disponibilidad de estadísticas nacionales sobre el acceso a la protección social, solo unos pocos (cinco de veintiséis, véase el anexo) prevén medidas específicas al respecto, a pesar de la relativa escasez de datos cuantitativos en este ámbito. Aunque muchos Estados miembros disponen de datos, en su mayoría procedentes de fuentes administrativas, estos no siempre se desglosan por tipo de relación laboral, sexo o edad, y hay pocos intentos de estimar la tasa de cobertura en función de las distintas ramas de la protección social²⁷. Además, los datos disponibles no se utilizan sistemáticamente en la elaboración de políticas. Ni los PNA ni las aportaciones de los interlocutores sociales a las consultas plantearon cuestiones específicas relativas a la repercusión de las medidas de aplicación en las pequeñas y medianas empresas. No obstante, las organizaciones patronales han indicado que el principio rector debería ser el acceso de los trabajadores por cuenta propia a las ramas más importantes de la protección social básica a un coste razonable, mientras que el acceso a una protección más amplia debería seguir siendo optativo.

Las medidas mencionadas en los PNA podrían beneficiarse de una **mejor vinculación con las medidas políticas** previstas en el marco de los PRR y de las medidas de seguimiento en el contexto del Semestre Europeo, ya que esto maximizaría su impacto. Por ejemplo, la mayoría de los PNA no mencionan medidas relacionadas con la mejora de la transparencia de los regímenes de protección social, mientras que un gran número de PRR se centra en la digitalización de la protección social con el objetivo de proporcionar un mejor acceso a los servicios de seguridad social, simplificar los procedimientos y ofrecer a particulares y empresas soluciones digitales sencillas y eficaces. Además, los Estados miembros también podrían movilizar el instrumento de apoyo técnico (IAT) para respaldar la aplicación nacional de reformas estructurales.

2.2. Cobertura formal

Se considera que los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia están **«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**

²⁶ Consulta de los interlocutores sociales de la UE (mayo de 2022) sobre la aplicación de la Recomendación.

²⁷ Basado en el debate en el Subgrupo sobre Indicadores del Comité de Protección Social, octubre de 2022.

protección social en esa rama específica. La cobertura formal puede realizarse a través de regímenes obligatorios o voluntarios» (Recomendación del Consejo, considerando 15).

Se pidió a los Estados miembros que mejoraran la cobertura formal (con respecto a todas las ramas mencionadas en la Recomendación) y la ampliaran a: a) todos los trabajadores por cuenta ajena, con carácter obligatorio, independientemente de su tipo de relación laboral; b) los trabajadores por cuenta propia, al menos con carácter voluntario y, cuando proceda, con carácter obligatorio.

2.2.1. Carencias

De la determinación de la cobertura formal²⁸ con arreglo al marco de seguimiento se desprende que siguen existiendo déficits significativos en los Estados miembros de la UE en lo concerniente tanto a los trabajadores no convencionales como a los trabajadores por cuenta propia, a pesar de haberse registrado algunos avances desde 2019²⁹.

En 2022 había diecisiete Estados miembros³⁰ en los que al menos un colectivo de trabajadores no convencionales se enfrentaba a déficits formales como mínimo en una de las ramas importantes de la seguridad social. Las ramas de la seguridad social en las que se observan mayores déficits son las prestaciones por desempleo (trece Estados miembros), por enfermedad (once) y de maternidad (nueve). Entre las categorías afectadas figuran los trabajadores eventuales o los que tienen contratos de trabajo simplificados y de corta duración, los trabajadores temporeros y aquellos con otros contratos de trabajo específicos de cada país³¹. En cinco Estados miembros³², los déficits afectan únicamente al grupo específico de «aprendices y trabajadores en prácticas» (y a menudo a un subgrupo de esta categoría)³³. Asimismo, en aproximadamente la mitad de los Estados miembros, los trabajadores no convencionales no están obligados a estar cubiertos frente a contingencias de al menos una rama de la seguridad social, sino que, a menudo, la afiliación es optativa, especialmente en el caso de las prestaciones por desempleo, jubilación, invalidez, enfermedad y maternidad.

Con arreglo a los datos disponibles en un número limitado de Estados miembros, se calcula³⁴ que aproximadamente 5,6 millones de trabajadores no convencionales carecen de acceso a prestaciones por desempleo (en once Estados miembros), mientras que 366 000 no tienen

²⁸ Recopilación de datos sobre la cobertura formal (CPS); última actualización: primavera de 2022.

²⁹ Habida cuenta de las reformas en curso o anunciadas en relación con la cobertura formal (véase el recuadro 2), el número de déficits que se han determinado en esta sección parece tender a reducirse ligeramente en los próximos años.

³⁰ CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI y SK. Nota: situación existente en la primavera de 2022. Desde octubre de 2022, en España ha subsanado su déficit formal restante, dado que los empleados del hogar han adquirido el derecho a beneficiarse de las prestaciones por desempleo.

³¹ Como los «miniempleos» en Alemania, (algunos) «contratos de Derecho civil» (es decir, una categoría de contratos atípicos que se utilizan para contratar trabajadores) en Polonia, los «acuerdos para ejercer una actividad laboral» en Chequia, o los acuerdos de trabajo con ingresos irregulares en Eslovaquia, entre otros.

³² DK, EL, FR, IT y NL.

³³ Este dato se basa en los resultados preliminares del examen de la aplicación de la [Recomendación del Consejo sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas](#).

³⁴ A partir de la suma de estimaciones nacionales basadas en varias fuentes y métodos y que no abarcan a todos los Estados miembros con déficits.

derecho a beneficiarse de prestaciones por enfermedad (en seis Estados miembros) y 413 000, a beneficiarse de prestaciones de maternidad (en cinco Estados miembros). Obviamente, estas cifras deben considerarse estimaciones a la baja, ya que no todos los Estados miembros notifican, en su caso, tales carencias.

Por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia en concreto, en 2022 existían déficits formales en, al menos, una de las ramas de la protección social en diecinueve Estados miembros. Las ramas más afectadas son las prestaciones por desempleo (trece Estados miembros), seguidas de las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (nueve), las prestaciones de paternidad (cinco) y las prestaciones por enfermedad (tres). Aunque se respete lo dispuesto en la Recomendación, el hecho de que en diecinueve Estados miembros sea voluntario el acceso de los trabajadores por cuenta propia respecto a, al menos, una rama de la seguridad social³⁵, ya que suelen ser regímenes optativos, se traduce por lo general en tasas bajas de afiliación a estos regímenes³⁶. En algunos Estados miembros, esta situación puede deberse al breve plazo de tiempo que se concede a las personas para decidir si optan por acogerse a regímenes voluntarios, junto con largos períodos vinculantes.

En 2022, los trabajadores por cuenta propia de **19** Estados miembros y algunos trabajadores no convencionales de **17** Estados miembros carecían de cobertura en, al menos, una rama de la protección social.

2.2.2. Medidas políticas

La mayoría de los PNA confirman los déficits en la cobertura formal que se han expuesto anteriormente y casi todos los Estados miembros han presentado medidas (adoptadas o previstas) para hacerles frente. Sin embargo, muchas de estas medidas se tomaron en respuesta a la crisis de la COVID-19, para ampliar el acceso de forma temporal y excepcional a determinadas categorías de trabajadores que no estaban protegidos anteriormente (o que estaban cubiertos solo de forma parcial), como los trabajadores con contratos precarios, los empleados del hogar y los trabajadores por cuenta propia, o bien a los que trabajaban en determinados sectores o ejercían determinadas profesiones (sector cultural, trabajadores sanitarios, etc.)³⁷.

En algo más de la mitad de los Estados miembros (quince), las medidas que se han adoptado o anunciado desde 2019 sobre la cobertura formal son reformas estructurales para subsanar definitivamente los déficits existentes en las ramas de la seguridad social a las que se hace

³⁵ Especialmente en el caso de las prestaciones por enfermedad, jubilación y supervivencia, así como las prestaciones de maternidad.

³⁶ Véanse la [actualización](#) de 2021 del marco de seguimiento y el documento de Schoukens: [Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#) [«Mejora del acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta propia en la UE», documento disponible en inglés], 2022.

³⁷ Véase la información relativa a otros países en el [Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022](#) (ICE 2022), la propuesta de [Informe Conjunto sobre el Empleo de 2023](#), y el documento de la REPS titulado *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis* [«Respuestas de las políticas de protección e inclusión sociales ante la crisis de la COVID-19», documento disponible en inglés], 2021.

referencia en la Recomendación³⁸. **En la mayoría de los casos, tratan de subsanar las carencias en la cobertura formal de los trabajadores por cuenta propia**, lo cual obedece al gran número de Estados miembros en los que siguen estando excluidos del acceso a diversas ramas. Se presta menos atención a las demás modalidades de trabajo atípicas (como los contratos temporales o a tiempo parcial).

Cuadro 1: Reformas estructurales en materia de cobertura formal desde 2019

	Reformas estructurales en quince Estados miembros			Reformas no estructurales (en doce Estados miembros)
Grupos destinatarios	Para los trabajadores por cuenta propia	Para trabajadores por cuenta ajena no convencionales	Para ambos grupos	
Estados miembros	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	ES, <i>PL</i> y PT	<i>BE, EE, IE, CY, LU</i> y <i>RO</i>	AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI y SE

Fuente: los PNA y la actualización del CPS. Nota: figuran en cursiva los países que han propuesto o anunciado reformas que aún no se han adoptado.

Entre las reformas dirigidas a los trabajadores por cuenta propia, algunas ya se han implantado, muchas están «en tramitación» y otras están previstas para el futuro (véase el recuadro 2).

Recuadro 2: Protección social para los trabajadores por cuenta propia

Aunque el porcentaje total de trabajadores por cuenta propia en la población activa se ha mantenido estable durante los últimos veinticinco años (en torno al 14 % de la población activa), ha aumentado la proporción de autónomos sin asalariados (alrededor del 68,3 % de los 27 millones de trabajadores por cuenta propia de la UE)³⁹. Los datos contrastados correspondientes a siete Estados miembros (BE, DE, IT, LU, NL, PL y SE) apuntan a altas tasas de pobreza de los ocupados entre los trabajadores por cuenta propia sin asalariados⁴⁰. Esta tendencia acrecienta la necesidad de garantizar el acceso de los trabajadores por cuenta propia a la protección social.

Entre los doce Estados miembros que comunicaron datos⁴¹, 15,3 millones de trabajadores por cuenta propia no se benefician de las prestaciones por desempleo, 3,9 millones no tienen acceso a prestaciones relacionadas con

³⁸ En algunos países, los derechos se han ampliado de forma generalizada a todos los trabajadores, por ejemplo, el derecho al permiso de paternidad (en BG y HR), en consonancia con la Directiva de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. Estas medidas no se abordan específicamente en el presente informe.

³⁹ Eurostat, Encuesta de Población Activa.

⁴⁰ Eurostat, encuesta EU-SILC 2019, que se utilizó en el proyecto de la UE *Working Yet Poor* [«Con trabajo, pero pobres», documento disponible en inglés].

⁴¹ Recopilación de datos sobre la cobertura formal (CE-CPS); última actualización: primavera de 2022.

accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (en nueve Estados miembros) y 5,3 millones no disfrutaban de prestaciones por enfermedad (en tres Estados miembros).

Tal como se ilustra a continuación, una serie de reformas estructurales, que muestran que es posible subsanar estas carencias, podrían servir de inspiración para otros países en los que aún persisten.

En noviembre de 2019, **Irlanda** introdujo un nuevo régimen de prestaciones para demandantes de empleo dirigido a las personas que habían ejercido una actividad por cuenta propia. A partir de 2019, **Francia** concedió a los trabajadores por cuenta propia acceso a unas ayudas a la renta en determinadas condiciones (resolución judicial o procedimiento de insolvencia) y en 2022 flexibilizó las condiciones para solicitar la prestación. A partir de finales de 2020, el país amplió también las prestaciones por enfermedad a las profesiones liberales. En **Malta**, los trabajadores por cuenta propia tienen derecho a beneficiarse de prestaciones por desempleo en determinadas condiciones desde principios de 2019. Como parte del Decreto relativo a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional (junio de 2022), **Italia** introdujo el derecho de las mujeres autónomas a recibir una prestación económica diaria antes del parto (en caso de surgir complicaciones) y el derecho de los padres que trabajan por cuenta propia a solicitar un permiso parental.

Chipre está reformando el sistema de seguridad social para ampliar la cobertura a los trabajadores por cuenta propia y a las modalidades de empleo atípicas (entrada en vigor prevista para 2023). El Gobierno de **Luxemburgo** ha propuesto introducir prestaciones de paternidad para los padres que trabajan por cuenta propia. **Estonia** está ampliando la cobertura del seguro de desempleo a los trabajadores por cuenta propia, a los titulares de cuentas de empresa y a los miembros de los órganos de administración y dirección. También trabaja en la ampliación de la cobertura sanitaria a las personas no aseguradas o con un seguro intermitente. Los **Países Bajos** preparan la introducción de un seguro obligatorio de invalidez para los trabajadores por cuenta propia (previsto para 2026).

Los PNA también incluyen compromisos de cara al futuro. Por ejemplo, **Rumanía** tiene previsto ampliar el permiso de paternidad a los trabajadores por cuenta propia; **Bélgica** está estudiando la manera de hacer permanente la protección frente a pérdidas de ingresos para los trabajadores por cuenta propia («subsidio puente»); **Grecia** prevé ampliar el acceso a las prestaciones por enfermedad a los trabajadores por cuenta propia; **Lituania** estudia la posibilidad de incluir a todos los trabajadores por cuenta propia en el sistema del seguro de desempleo; los **Países Bajos** están probando a facilitar a los trabajadores por cuenta propia acceso a planes de pensiones colectivos.

Por lo que respecta a los **trabajadores no convencionales**, hasta la fecha se han introducido las reformas siguientes: el acceso de los empleados del hogar en España a prestaciones contributivas por desempleo (desde octubre de 2022); asimismo, un nuevo estatuto y un régimen especial de seguridad social para los profesionales de la cultura en Portugal (desde octubre de 2022; los trabajadores con contratos de muy corta duración están cubiertos frente a la mayoría de las contingencias y tienen derecho a una nueva ayuda por suspensión de la actividad artística). Además, en paralelo a actuaciones de apoyo de la UE⁴², algunos Estados miembros están tomando medidas para mejorar la situación y las condiciones de trabajo de los **artistas y profesionales de la cultura y la creación**, un sector que se caracteriza por la prevalencia de modalidades de trabajo atípicas⁴³.

⁴² Plan de Trabajo de la UE en materia de Cultura para el período 2023-2026; [Resolución del Parlamento Europeo](#) sobre la situación de los artistas y la recuperación cultural en la UE; [estudio de 2020](#) que ha publicado la Comisión sobre la situación y las condiciones de trabajo de los artistas y los profesionales de la cultura y la creación.

⁴³ En Bélgica se está debatiendo una reforma del estatuto de los artistas, mientras que Irlanda ha puesto en marcha un proyecto piloto de renta básica garantizada para dichos profesionales. Chequia, España, Grecia y Rumanía han incluido reformas a este respecto en sus PRR.

También **hay otras reformas en fase de preparación**. Con la ayuda del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), Polonia inició una reforma a finales de 2021 para ampliar el seguro obligatorio y mejorar la cobertura. Se refiere, en particular, a los contratos de Derecho civil con disposiciones destinadas a garantizar la cobertura por el seguro de jubilación y el sistema de pensiones, así como por el seguro de accidentes. Otros ejemplos de reformas son: un proyecto de ley del Gobierno irlandés que ofrece un nivel mínimo de protección (prestaciones por enfermedad) a los trabajadores por cuenta ajena con salarios bajos que pueden no tener derecho a un convenio de empresa; en Luxemburgo, una propuesta de asistencia sanitaria universal (octubre de 2021) que garantice la afiliación a un seguro de salud a las personas vulnerables no afiliadas.

Por último, Rumanía tiene previsto garantizar el acceso formal de los trabajadores temporeros y jornaleros y de los trabajadores de plataformas a todas las ramas de la seguridad social, mientras que Bélgica estudia formas de mejorar la cobertura formal de los trabajadores de plataformas (prestaciones por desempleo y accidentes de trabajo) y de categorías específicas de trabajadores (por ejemplo, los cuidadores de menores). Chequia no tiene intención de convertir sus «acuerdos para ejercer una actividad laboral» en una relación laboral, pero sí prevé modificar los criterios de acceso a los seguros, así como mejorar el acceso a la cobertura por enfermedad y riesgos conexos (incluida la maternidad) en el caso de los trabajadores no convencionales.

Otros Estados miembros comunicaron que no entra en sus planes permitir que se beneficien (completamente) de las prestaciones de seguridad social determinados colectivos que actualmente carecen de cobertura, especialmente los trabajadores por cuenta propia. Entre los motivos que justifican este enfoque figuran los siguientes: los costes que conllevaría esta ampliación, la preocupación por la repercusión que tendría en la flexibilidad del mercado laboral o la complejidad de proporcionar una cobertura completa a los trabajadores por cuenta propia (especialmente en lo concerniente al seguro de desempleo, al seguro de enfermedad o al seguro de invalidez). En algunos casos, la razón por la que no se toman medidas para subsanar un déficit formal es el tamaño reducido de los colectivos sin cobertura o la posibilidad de que algunas contingencias queden cubiertas por otras ramas o por el seguro vinculado a la actividad laboral principal de una persona (cuando la deficiencia afecta a ciertos contratos marginales adicionales).

Los interlocutores sociales han manifestado opiniones divergentes sobre la cuestión de la cobertura formal, especialmente por lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia. Las organizaciones patronales han alegado que una cobertura obligatoria y completa de las seis ramas de la protección social y la cotización a todas ellas desvirtuaría el propio concepto de trabajo por cuenta propia y que debe ofrecerse hasta cierto punto la posibilidad de elegir entre las distintas ramas de protección social, así como la cuantía de las cotizaciones correspondientes⁴⁴. Por otra parte, las organizaciones de trabajadores han pedido a los

⁴⁴ [Declaración de las organizaciones patronales](#) interprofesionales europeas sobre el marco de seguimiento del acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, marzo de 2021.

Gobiernos que garanticen la cobertura obligatoria de los trabajadores por cuenta propia en todas las ramas y que aborden el problema de los «falsos autónomos»⁴⁵.

En los últimos años, las condiciones laborales de los trabajadores de plataformas han ocupado un lugar central en el debate sobre política social, con especial atención a su situación laboral (trabajadores por cuenta propia o ajena) y su incidencia en la cobertura de la protección social.

El acceso de los trabajadores de plataformas a la protección social se debate en once PNA (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO y SI) y la mayoría de ellos lo considera problemático. **Cinco Estados miembros (BE, IT, CY, RO y SI) concretaron medidas al respecto en sus PNA**, mientras que cuatro Estados miembros se refieren en líneas generales a la necesidad de emprender medidas en este ámbito en el futuro (DE, EE, LT y PT). Por ejemplo, Chipre incluye a los trabajadores de plataformas en el grupo de personas con contratos atípicos a los que debe ampliarse el acceso a las prestaciones (desempleo y accidentes de trabajo) mediante la reforma de la seguridad social; Bélgica y Rumanía anuncian cambios legislativos para garantizar una protección social adecuada de los trabajadores de plataformas, incluidos los autónomos (véase también más arriba).

Además, desde la presentación de sus PNA, algunos Estados miembros (Grecia, España y Francia) han adoptado nuevas medidas para los trabajadores de plataformas, entre otros a través de sus PRR. Portugal ha anunciado nuevas medidas y otros países (Alemania, Croacia, Luxemburgo y los Países Bajos) debaten en la actualidad posibles modificaciones de la legislación pertinente.

2.3. Cobertura efectiva

Si bien la protección formal es una condición necesaria para acceder a los regímenes de seguridad social, puede no ser suficiente a menos que se garantice una cobertura efectiva de todos los trabajadores por cuenta ajena, independientemente del tipo de relación laboral que mantengan, y los trabajadores por cuenta propia. Con arreglo a la Recomendación del Consejo, se entiende por «cobertura efectiva» de un grupo «una situación en una rama específica de la protección social en la que las personas que pertenecen a un grupo tienen la oportunidad de acumular prestaciones y la capacidad, en caso de que se materialice el riesgo correspondiente, de acceder a un nivel determinado de prestaciones». Esta cobertura puede lograrse adaptando las normas que rigen las cotizaciones y los derechos para que las personas puedan acumular prestaciones y acceder a ellas con independencia del tipo de su relación laboral o su situación en el mercado laboral. Por último, la cobertura efectiva también implica que los derechos se mantienen, acumulan o pueden transferirse entre todos los tipos de situaciones de trabajo por cuenta ajena y de trabajo por cuenta propia a lo largo del tiempo y entre los diversos regímenes dentro de una determinada rama.

2.3.1. Carencias

⁴⁵ Declaraciones de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) en consulta con los interlocutores sociales de la UE (mayo de 2022) y en el acto organizado por la Comisión Europea en junio de 2022 sobre la mejora del acceso de los trabajadores por cuenta propia a la protección social.

En el marco de seguimiento, la cobertura efectiva se calcula a partir de la tasa de percepción de prestaciones sociales (a nivel individual) por las personas en edad laboral que se encuentran en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales, en diversas situaciones de actividad laboral⁴⁶. **En 2021, la cobertura de las prestaciones sociales variaba en gran medida en la EU-27 en función de la situación de actividad⁴⁷.**

En 2021, más del **40 %** de las personas desempleadas (desde hacía menos de un año) en la UE no percibieron prestaciones por desempleo.

- En la UE, por término medio, los trabajadores temporales tendían a tener más probabilidades de percibir prestaciones que los trabajadores con contratos indefinidos⁴⁸ (47,9 % y 39,1 %, respectivamente) y los trabajadores a tiempo parcial más que los que trabajan a tiempo completo (43,3 % y 37,9 %), ya que las dificultades de su situación social requieren un mayor respaldo de las transferencias sociales. Sin embargo, este no es el caso en todos los Estados miembros. Además, los trabajadores por cuenta propia seguían siendo el colectivo con una situación de actividad laboral menos propensa⁴⁹ a percibir prestaciones estando en riesgo de pobreza (el 31,2 %, frente al 41,8 % de todos los tipos de trabajadores por cuenta ajena en la EU-27) en la mayoría de los Estados miembros, a pesar de las medidas excepcionales de ayudas a la renta que se adoptaron durante la pandemia de COVID-19, en la que casi se triplicó su tasa de percepción de prestaciones.
- En general, en catorce Estados miembros, las personas con modalidades de empleo convencionales (es decir, con contratos de trabajo indefinidos y a tiempo completo) tenían más probabilidades de percibir prestaciones que todas las demás personas ocupadas (trabajadores con contratos temporales o a tiempo parcial y trabajadores por cuenta propia) y en cuatro Estados miembros la brecha era superior a 10 puntos porcentuales⁵⁰. En seis Estados miembros⁵¹, solo en torno al 10 % o menos de los trabajadores a tiempo completo sin contrato indefinido percibían prestaciones sociales.
- En 2021 algo más de la mitad de los desempleados (52,7 %) percibieron algún tipo de prestación social. Sin embargo, este porcentaje se situó por debajo del 25 % en Bulgaria, Grecia, Croacia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia. De todos los desempleados de corta duración registrados (sin empleo desde hace menos de un año), en 2021 el

⁴⁶ Este indicador refleja en qué medida los sistemas de protección social llegan a los colectivos que se encuentran en riesgo de pobreza antes de que tengan lugar las transferencias sociales (lo cual podría considerarse un indicador de los riesgos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Recomendación). Aunque el indicador idóneo de la cobertura sería la proporción de personas que perciben prestaciones para cada tipo de contingencia en función de su situación anterior en el mercado laboral, es difícil que las encuestas actuales de la UE capten la población para la que se materializa tal contingencia.

⁴⁷ Todos los indicadores de acceso efectivo y adecuación se basan en la encuesta de Eurostat EU-SILC 2021, salvo especificación en contrario.

⁴⁸ Sucedió lo contrario en ocho Estados miembros (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV y MT).

⁴⁹ Los trabajadores «familiares» tenían aún menos probabilidades de estar protegidos por prestaciones sociales, si bien cabe señalar que los valores de esta categoría solo son estadísticamente fiables en un número reducido de Estados miembros.

⁵⁰ BG, LV, LT y SI.

⁵¹ EL, HR, HU, PL, PT y RO.

57,3 % recibió prestaciones o subsidios por desempleo en la UE⁵², pero menos del 50 % de los trabajadores en seis Estados miembros⁵³, y solo un tercio o menos en Croacia, Polonia y Eslovaquia.

En cuanto a las prestaciones económicas que se facilitan a raíz de una pérdida de ingresos (por ejemplo, prestaciones por desempleo), un estudio reciente de la OCDE⁵⁴ revela que, a menudo, en los Estados miembros de la UE, se registran unas diferencias importantes en las ayudas a la renta entre las personas que, antes del paro, tenían un empleo «convencional» y el resto de desempleados. Esta situación se debe, principalmente, a la existencia de una disponibilidad limitada de ayudas a la renta para las personas que han desarrollado una actividad por cuenta propia, las cuales, con frecuencia, están excluidas de las prestaciones económicas por desempleo. Por ejemplo, los «trabajadores convencionales» en Italia y Portugal tenían un 50 % más de probabilidades que otros trabajadores de recibir ayudas a la renta tras perder su empleo, brecha que también era considerable en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia (entre un 20 y un 30 % más probable).

Las personas con modalidades de empleo atípicas tienen más probabilidades de verse privadas de acceso efectivo en caso de necesidad. De hecho, las normas vigentes que rigen las cotizaciones y los derechos pueden dificultar el acceso efectivo a las prestaciones para los trabajadores no

En 2022, en 14 Estados miembros se exigió un período de carencia de al menos **1 año** para el disfrute de las prestaciones por desempleo. En el caso de las prestaciones por enfermedad, este período se situó en **6 meses** o más en 10 Estados miembros.

convencionales y los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, en 2022, el período de carencia para las prestaciones por desempleo fue de un año en doce Estados miembros y de dos años en dos Estados miembros⁵⁵. Estos criterios, que, con frecuencia, se han concebido para preservar la sostenibilidad financiera del sistema, excluyen de la percepción de prestaciones a una serie de personas con contratos temporales o carreras profesionales precarias, aunque hayan cotizado y se encuentren en riesgo de pobreza. Ocurre lo mismo con las prestaciones por enfermedad, que exigen períodos de carencia de hasta seis meses o más a los trabajadores por cuenta ajena en diez Estados miembros, y que son más largos para los trabajadores por cuenta propia que para aquellos por cuenta ajena en cinco Estados miembros. Por último, en un tercio de los Estados miembros es necesario haber trabajado un mínimo de ocho meses para poder tener acceso a las prestaciones contributivas de maternidad.

2.3.2. Medidas políticas

Si bien se reconoce en muchos PNA el reto del acceso efectivo al que se enfrentan los trabajadores con contratos atípicos, en particular los contratos de muy corta duración, y

⁵² Eurostat, EPA UE, [lfsa_ugadra](#).

⁵³ BG, CZ, EL, ES, CY y SI.

⁵⁴ OCDE: *De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support* [«Diferencias de hecho en la protección social de los trabajadores convencionales y no convencionales: enfoque para el seguimiento de la accesibilidad y los niveles de ayudas a la renta», documento disponible en inglés], 2022.

⁵⁵ Fuente: MISSOC (1 de enero de 2022).

los trabajadores por cuenta propia, solo se ha introducido o propuesto un número limitado de reformas estructurales en este ámbito. Además, en los PNA se prestó muy poca atención a la manera de mejorar la transferibilidad de los derechos de un régimen o situación laboral a otro.

Las organizaciones europeas de trabajadores han manifestado su preocupación por el hecho de que la mayoría de los PNA no traten suficientemente los problemas relacionados con el acceso efectivo (en particular, la existencia de normas estrictas de admisibilidad que impiden a las personas necesitadas acceder a las prestaciones). Las organizaciones patronales europeas defienden que la protección social debe estar vinculada a las contribuciones al empleo y que deben reforzarse los incentivos al trabajo⁵⁶.

Varios Estados miembros sostienen en sus PNA que las normas vigentes que rigen los derechos son adecuadas y que los períodos de cotización deben ser suficientemente largos para incentivar el trabajo, preservar la sostenibilidad del sistema y aplicar salvaguardias que permitan evitar los abusos. De este hecho se desprende que la modificación de las normas que rigen las cotizaciones y los derechos sigue constituyendo una cuestión política compleja, que requiere una evaluación de impacto, un consenso político y la implicación de todas las partes interesadas.

La mayoría de las medidas notificadas se adoptaron con carácter excepcional y temporal en respuesta a la pandemia de COVID-19. En el caso de las prestaciones por desempleo, se relajaron las condiciones de admisibilidad en varios países. Por ejemplo, Italia y Lituania ampliaron las categorías de beneficiarios potenciales y Finlandia permitió a los trabajadores en situación de suspensión temporal de sus contratos de trabajo disfrutar de las prestaciones por desempleo. Letonia introdujo una prestación temporal de subsidio por desempleo para las personas cuyos derechos habían expirado y para los jóvenes titulados en paro. Alemania adoptó un paquete de medidas de protección social que facilitaba a los demandantes de empleo el acceso a las prestaciones básicas de la seguridad social.

Durante la pandemia de COVID-19, se introdujeron una serie de medidas para facilitar el acceso de los trabajadores por cuenta propia a las prestaciones por desempleo o a los regímenes de ayudas a la renta. Por ejemplo, los Países Bajos adoptaron varios paquetes de medidas temporales de ayudas a la renta; Bélgica amplió el «subsidio puente» (aplicable en caso de quiebra) para incluir a los trabajadores por cuenta propia; España ayudó a los trabajadores por cuenta propia con prestaciones especiales y exenciones de cotizaciones. Algunos Estados miembros⁵⁷ se centraron en facilitar el acceso de los artistas a las prestaciones por desempleo o a otras ayudas a la renta, ya que la mayoría de ellos no podrían cumplir las condiciones generales de admisibilidad de otro modo. Alemania tomó medidas para mantener la cobertura de seguro de los artistas autónomos mediante la subvención de sus cotizaciones.

⁵⁶ Declaración de BusinessEurope durante la consulta a los interlocutores sociales de la UE (mayo de 2022), y [declaración de las organizaciones patronales](#) interprofesionales europeas de marzo de 2021.

⁵⁷ DE, EE, ES, FR, LU y AT.

También se adoptaron medidas temporales para facilitar el acceso efectivo a otras ramas (como las prestaciones de asistencia sanitaria y por enfermedad) en varios Estados miembros⁵⁸.

Asimismo, se llevaron a cabo un número limitado de reformas estructurales, en particular con respecto al acceso a las prestaciones por desempleo y a otros regímenes de ayudas a la renta (véase el recuadro 2 a continuación).

Recuadro 3: Algunas reformas en materia de cobertura efectiva

España ha puesto en marcha una reforma del sistema de asistencia al desempleo que tiene por objeto subsanar algunas de las carencias de protección, ampliar la duración máxima y simplificar el sistema. Desde marzo de 2022, también ofrece prestaciones por desempleo no contributivas a los trabajadores por cuenta ajena mayores de cincuenta y dos años con contratos fijos discontinuos.

En 2019, **Italia** redujo las cotizaciones necesarias para poder optar a las prestaciones por desempleo en el caso de los contratos de corta duración y del trabajo en plataformas. Además, en 2022 mejoró el acceso a las prestaciones por desempleo para los trabajadores no convencionales; por ejemplo, amplió a doce meses el período máximo por el que podría abonarse la prestación a los trabajadores con contratos atípicos en caso de despido involuntario (subsido DIS-COLL) e introdujo regímenes de garantía salarial más generosos (que cubrían la suspensión o la reducción de la actividad) y los puso a disposición de quienes no estaban protegidos anteriormente, entre ellos los aprendices y los empleados del hogar.

En 2020, **Chipre** suprimió el período de carencia (de tres años) aplicable a las prestaciones de asistencia sanitaria.

Durante 2021 y 2022, **Lituania** ha estado preparando una reforma del seguro de desempleo (*pendiente de aprobación*) para reducir el período mínimo de cotización (de doce a nueve meses), proporcionar acceso al seguro a los trabajadores por cuenta propia y ajustar los porcentajes de cotización.

Sin embargo, en algunos países se adoptaron medidas que endurecen potencialmente las condiciones de acceso a la protección social⁵⁹: en Rumanía, el período de carencia aplicable a las prestaciones por enfermedad aumentó en 2020 de uno a seis meses (tanto para los trabajadores por cuenta ajena como para los trabajadores por cuenta propia); en 2021, Francia modificó los criterios de admisibilidad y el cálculo de las prestaciones por desempleo, aumentando los requisitos mínimos de cotización; Eslovenia incrementó en 2020 el período de carencia para las prestaciones por desempleo (de nueve a diez meses) e introdujo un período de carencia de un mes para el pago de las prestaciones por enfermedad.

2.4. Adecuación

La Recomendación del Consejo define los **regímenes de protección social adecuados como aquellos que proporcionan a sus miembros un nivel de protección «que mantenga un nivel de vida digno y ofrezca un grado adecuado de sustitución de los ingresos, evitando en todos los casos que esos miembros caigan en la pobreza»**. A tal efecto, «[s]e recomienda a los Estados miembros que garanticen 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» y 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». Con vistas a evaluar la adecuación de las prestaciones, el

⁵⁸ Véase la información de la REPS (2021).

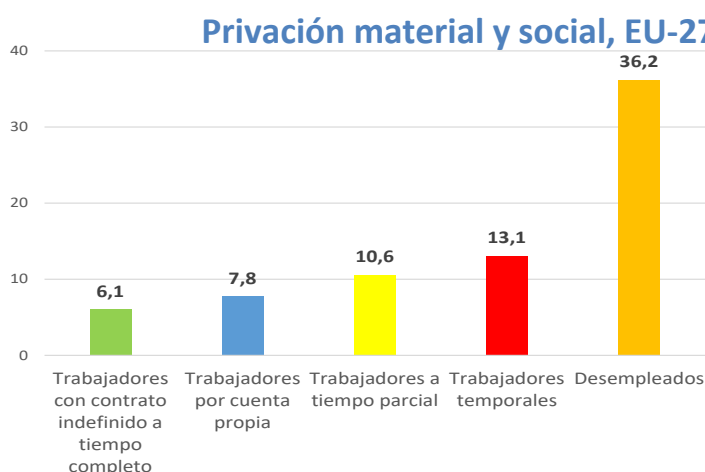
⁵⁹ Fuente: MISSOC.

marco de seguimiento incluye indicadores para medir la prevalencia de la pobreza y de las privaciones materiales y sociales, así como los efectos de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza.

2.4.1. Carencias

Las tasas de privación material y social son más elevadas en el caso de los trabajadores con contratos temporales que en el de los trabajadores con contratos indefinidos, y en relación con los trabajadores a tiempo parcial respecto a los trabajadores a tiempo completo. Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores con contratos temporales también corren un mayor riesgo de caer en la pobreza que aquellos con modalidades de empleo convencionales.

Como muestra el gráfico a continuación, los desempleados presentan las tasas de privación material y social medias más elevadas (36,2 % en la UE en 2021), seguidas de los trabajadores con contratos temporales (13,1 %, frente al 6,4 % de los trabajadores con contratos indefinidos)⁶⁰. Los trabajadores a tiempo parcial también se enfrentan a mayores tasas de privación (10,6 %) que los que trabajan a tiempo completo (6,7 %). Asimismo, se observan altas tasas de riesgo de pobreza entre los trabajadores por cuenta propia (21,4 %), los trabajadores con contratos temporales (17,2 %) y los trabajadores a tiempo parcial (15,5 %).



Fuente: Eurostat, encuesta EU-SILC, grupo de edad de 16 a 64 años.

En muchos Estados miembros, las transferencias sociales desempeñan un papel decisivo en la limitación de la pobreza y, como cabría esperar, tienen un efecto mayor entre los trabajadores con modalidades de empleo atípicas y los trabajadores por cuenta propia que entre los trabajadores convencionales. Por ejemplo, la tasa de riesgo de pobreza en 2021 entre las personas con contratos temporales fue un 30,0 % inferior después de las transferencias

⁶⁰ Eurostat, encuesta EU-SILC, 2021 (grupo de edad de 16 a 64 años).

sociales que antes de ellas. El impacto también es elevado en el caso de los trabajadores a tiempo parcial (27,4 %) y los trabajadores por cuenta propia (29,2 %).

Los indicadores de adecuación más recientes apuntan a una estabilización de las tasas de privación social y material en todas las categorías, tras un descenso constante entre 2014 y 2020, sobre todo entre los desempleados y los trabajadores por cuenta propia. Además, la tasa de riesgo de pobreza (después de las transferencias sociales) sigue siendo más de cuatro veces superior entre los trabajadores por cuenta propia y más de 3,5 veces mayor entre los trabajadores con contratos temporales en comparación con los trabajadores convencionales.

Las últimas cifras corresponden a 2021 y, en general, se refieren a la situación de los ingresos en 2020. Se reconoce que los sistemas de protección social ayudaron a las personas a capear la crisis de la COVID-19 sin mayores incrementos de los riesgos de pobreza o de las desigualdades de ingresos, gracias a unas respuestas políticas enérgicas (entre ellas la ampliación de la cobertura, ayudas excepcionales y partidas de gasto). Sin embargo, otra crisis, desencadenada por la situación en Ucrania, ha empezado a tener importantes repercusiones económicas y sociales, especialmente a través de la inflación y el aumento de la pobreza energética. A causa de los retrasos en la disponibilidad de datos, aún es demasiado pronto para medir el alcance del impacto de estas crisis.

2.4.2. Medidas políticas

Los PNA tratan, en cierta medida, el ámbito de la adecuación (dieciséis Estados miembros presentan medidas destinadas a mejorar esta dimensión). **Si bien solo un número reducido de Estados miembros se centran en el nivel de adecuación de la protección social de los trabajadores con empleos atípicos, muchos han adoptado o tienen previsto adoptar medidas para mejorar la adecuación, prestando especial atención a las pensiones para los trabajadores por cuenta propia o para categorías especiales de trabajadores por cuenta ajena.** También se están emprendiendo algunas actuaciones para mejorar la adecuación de las prestaciones por desempleo.

La medida en que las distintas categorías de trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena con modalidades de empleo atípicas contribuyan a las pensiones determinará sus prestaciones futuras. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, las fluctuaciones en el volumen de trabajo y de ingresos dificultan una contribución regular. España y Letonia decidieron ajustar el método de cálculo de las cotizaciones para los trabajadores por cuenta propia con objeto de favorecer la adecuación de las futuras pensiones, mientras que Bélgica tiene previsto armonizar los sistemas de pensiones de los trabajadores por cuenta propia y ajena, y ajustar las cotizaciones de los primeros de modo que reflejen mejor su capacidad contributiva. Por el mismo motivo, y a fin de incentivar la participación en el sistema, Portugal también redujo los tipos de cotización y ahora calcula la base de cotización trimestralmente, en función de los ingresos obtenidos en el trimestre anterior. Austria y Estonia tomaron medidas para mejorar la adecuación de las pensiones, especialmente en lo referente a las personas con derechos reducidos, al igual que Alemania, donde las mujeres serán las principales beneficiarias. Chequia presentó una reforma de las pensiones para mejorar la equidad de este sistema (por ejemplo, buscando soluciones a las brechas de género). En 2021, Francia adoptó

medidas legislativas destinadas a aumentar el nivel de las pensiones de los colaboradores en explotaciones agropecuarias, y en 2022 Finlandia modificó el seguro de pensiones de los trabajadores por cuenta propia⁶¹.

Aumentar la tasa de cobertura o la duración de las prestaciones por desempleo contribuye a mejorar su adecuación, y Estonia y Lituania adoptaron medidas en este sentido. Bélgica también elevó el nivel mínimo de las prestaciones por desempleo, junto con otras prestaciones mínimas de asistencia y seguridad social. En este ámbito concreto se han emprendido muchas medidas como respuesta política a la COVID-19. A modo de ejemplo, la duración de las prestaciones por desempleo se prolongó temporalmente en 2020 y 2021 (período ampliado a 2022 en algunos casos) en Bulgaria, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Suecia. Bélgica, Francia e Italia suspendieron la reducción progresiva de las prestaciones a lo largo del tiempo, mientras que su cuantía se incrementó temporalmente en Irlanda, en Luxemburgo (en el caso de las prestaciones por desempleo parcial), en Malta (con un complemento) y de forma permanente en algunos países (Bélgica, Bulgaria, Estonia y parcialmente en Portugal). Aunque la mayoría de estas medidas ya han dejado o dejarán de aplicarse, algunos Estados miembros han optado por hacerlas estructurales. En el sector cultural, en particular, se han adoptado nuevas medidas en varios Estados miembros. Un pequeño número de actuaciones se centraron en la adecuación de otras ramas distintas de las pensiones o el desempleo. Se pueden encontrar algunos ejemplos en el PNA belga (enfermedad, invalidez) y el PNA maltés (dentro de la asistencia sanitaria, los tratamientos para nuevas enfermedades crónicas serán gratuitos a partir de 2023).

Recuadro 4: Lagunas en la protección social que afectan a los jóvenes⁶²

Las diferencias en el acceso a la protección social entre los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia son especialmente pronunciadas en determinadas categorías, como, por ejemplo, **los jóvenes**. En 2021, los jóvenes (de 16 a 29 años) que estaban desempleados y en riesgo de pobreza (antes de las transferencias sociales) tenían muchas menos probabilidades (38 %) que las personas de entre 30 y 64 años (57 %) de recibir prestaciones sociales en la UE.

En la mitad de los Estados miembros, menos del **30 %** de los jóvenes percibieron prestaciones sociales cuando estaban desempleados y en riesgo de pobreza (2021).

Un informe reciente confirma que los trabajadores jóvenes a menudo carecen de acceso formal a prestaciones por desempleo, enfermedad o maternidad⁶³. En la mayoría de los casos, estas carencias no se deben directamente a normas basadas en la edad, sino más bien a alguno de los motivos siguientes: la falta de cobertura formal de determinadas categorías (trabajadores en prácticas, aprendices, trabajadores eventuales, trabajadores de plataformas, autónomos económicamente dependientes) que reúnen a muchos jóvenes; o a cuestiones de cobertura efectiva (en particular cuando las normas aplicables, como el período mínimo de carencia o las restricciones relativas al mínimo de cotizaciones abonadas u horas trabajadas, excluyen en la práctica a los jóvenes con escasa vida laboral y contratos precarios de las prestaciones de protección social). Por ejemplo, a los trabajadores jóvenes les resulta más difícil cumplir los requisitos de acceso a las prestaciones

⁶¹ Medidas adoptadas tras la presentación del PNA.

⁶² Véase también el resumen del debate temático de abril de 2022 del CPS sobre el acceso de los jóvenes en el [informe anual](#) de 2022 de dicho comité.

⁶³ Ghailani, D., y otros: *Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries* [«El acceso de los jóvenes a la protección social: análisis de las políticas de 35 países», documento disponible en inglés], REPS, 2021.

por desempleo cuando se quedan sin trabajo. Ocurre lo mismo en el caso de las prestaciones por enfermedad. Curiosamente, Austria, Bélgica y Eslovenia aplican períodos mínimos de cotización más cortos a los jóvenes, como también hace España en el caso de las prestaciones de maternidad.

Aunque pocos PNA incluyen reformas específicas para los jóvenes, existen algunas excepciones: la modificación de la ley sobre la seguridad social de los estudiantes y trabajadores en prácticas en **Grecia** y la reforma del permiso de maternidad para los estudiantes en **Croacia**. Asimismo, algunas de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19 se centraron en los jóvenes, como los estudiantes. **Austria** introdujo una prima de formación además de las prestaciones por desempleo y amplió el fondo para casos extremos (*Härtefallfonds*) a los estudiantes. **Bélgica** aprobó pagos por desempleo para los estudiantes que habían perdido su empleo a causa de la pandemia; y **Letonia** estableció una prestación temporal por desempleo destinada a los jóvenes titulados dados de alta como desempleados.

Además, **algunas medidas de carácter general (no específicas de los jóvenes) son, no obstante, especialmente adecuadas para los jóvenes** debido a su situación específica (por ejemplo, en calidad de trabajadores con contratos temporales o trabajadores de plataformas). Cabe citar a modo de ejemplo: las reformas que abordan la cobertura formal de los trabajadores no convencionales (o su acceso efectivo) que se han mencionado anteriormente; la ampliación en **Estonia** del seguro de asistencia sanitaria a todos los residentes, incluidos los estudiantes; y las ayudas temporales en **España** a los trabajadores con contratos temporales (durante la COVID-19), facilitándoles el acceso a las prestaciones contributivas por desempleo.

2.5. Transparencia

La transparencia es la cuarta dimensión que aborda la Recomendación del Consejo⁶⁴. **La transparencia resulta fundamental para garantizar el acceso a la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Puede que las personas no sean suficientemente conscientes de sus derechos y obligaciones, ni de las diversas formas de ejercer tales derechos y de cumplir sus obligaciones.** Las normas pueden resultar demasiado complejas o poco claras, lo que puede desalentar la participación en los regímenes de protección social y contribuir a una baja tasa de aprovechamiento de algunas prestaciones sociales. Los trabajadores por cuenta propia y las personas con modalidades de trabajo atípicas pueden verse más afectadas, ya que, como se ha señalado anteriormente, con frecuencia están sujetos a normas específicas y procedimientos más complejos. Además, muchas veces estas categorías pueden carecer de organizaciones que representen sus intereses, como es el caso de los interlocutores sociales respecto a otras categorías de trabajadores.

El panorama tan variado de sistemas de protección social entre los Estados miembros explica asimismo la diversidad de enfoques de transparencia de los regímenes y prestaciones de protección social. Por ejemplo, algunos países cuentan con regímenes únicos muy generales que abarcan (casi) todos los casos, mientras que otros acaban de empezar a pasar de un conjunto de regímenes de protección muy específicos a otros más generales. Otra diferencia notable es que algunos iniciaron la transición digital hace mucho tiempo, mientras que otros se vieron empujados a hacerlo por la pandemia de COVID-19. Algunos Estados miembros declaran en sus PNA que las normas de acceso a la protección social ya son claras y transparentes y que la

⁶⁴ La Recomendación aconseja a los Estados miembros que garanticen «que las condiciones y normas de todos los regímenes de protección social sean transparentes, y que las personas tengan acceso a información [...] actualizada, exhaustiva, accesible, fácil de utilizar y claramente comprensible» (apartado 15), así como «que simplifiquen, cuando sea necesario, los requisitos administrativos de los regímenes de protección social» (apartado 16).

información es accesible (por ejemplo, BE, EE, FR, HR, MT y SE), y varios también destacan la importancia de mantener o mejorar esta situación (BE, MT, NL y SE). En una serie de países, el acceso a la información (incluida la relativa a las seis ramas de la protección social) se encuentra consagrado en la legislación (por ejemplo, BE, CZ, EE, LV, RO, SI y SK). Varios han fijado la transparencia y la simplificación como objetivos en su PRR, como en el caso Chipre, que prevé la reforma del sistema de seguridad social y la reestructuración y digitalización de los servicios conexos⁶⁵. **Sin embargo, aunque, en general, la transparencia no se refleja bien en los PNA, se han llevado a cabo o se están poniendo en marcha una serie de reformas y medidas en toda la UE para favorecer el acceso a una información clara y actualizada y a la toma de conciencia de los derechos sociales, así como para simplificar los procedimientos, en muchos casos también a través de los PRR.**

2.5.1. Acceso a la información

Es preciso tener acceso a la información sobre protección social para que las personas conozcan los derechos y obligaciones que les corresponden. El suministro de información puede ser «pasivo», por ejemplo, en forma de folletos informativos o portales web, o más «activo», principalmente a través de campañas de sensibilización dirigidas al público en general o a determinados colectivos de la población.

Como señala el considerando 22 de la Recomendación del Consejo, «[e]n particular, la digitalización puede contribuir a mejorar la transparencia para las personas», y el suministro digital de información constituye, de hecho, una parte esencial de los esfuerzos de los Estados miembros orientados a mejorar el acceso. Aunque todavía existe una gran diversidad de prácticas, en todos los Estados miembros existen en la actualidad los denominados «portales», ya sean portales únicos generales, gubernamentales o integrados de seguridad social («ventanillas únicas»), o portales dedicados a ramas específicas de la protección social⁶⁶.

Cuando se facilita información sobre las situaciones laborales varias, se presta especial atención (en diversos grados) a la situación de los trabajadores por cuenta propia (dependiendo, en parte, de si dichos trabajadores tienen acceso formal a las distintas ramas de la seguridad social y si las condiciones de dicho acceso son idénticas o diferentes a las aplicadas a otras categorías). No obstante, en varios Estados miembros existen carencias y deficiencias de información que afectan específicamente a (subgrupos de) los trabajadores no convencionales y a los trabajadores por cuenta propia, respecto a los cuales no siempre se facilita información detallada (sobre todo en los sitios de las administraciones públicas): o bien la información adaptada a los trabajadores por cuenta propia y a las personas con modalidades de empleo atípicas sigue siendo generalmente limitada (Rumanía), o las distintas categorías no están bien diferenciadas (Chipre), o falta información sobre determinados regímenes como, por ejemplo,

⁶⁵ Se han expuesto reformas destinadas a aumentar la transparencia en doce PRR (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI y SK), especialmente en las secciones dedicadas a la digitalización.

⁶⁶ Para más información sobre la situación actual y las medidas que se han adoptado en los distintos Estados miembros en materia de transparencia, véase el informe específico de la REPS: Spasova y otros (próxima publicación).

sobre los regímenes voluntarios (Austria)⁶⁷. En términos más generales, **se han identificado explícitamente en diecisiete Estados miembros carencias y deficiencias problemáticas en la información que facilitan las administraciones públicas o los proveedores (públicos o privados) que intervienen en las distintas ramas de la protección social** (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK FI y SE)⁶⁸. Otra posible deficiencia es la relacionada con sitios web obsoletos, que se crearon en el marco de programas o proyectos concretos a raíz de determinados acontecimientos (como la crisis de la COVID-19) y dotados de financiación temporal, pero que posteriormente no se mantienen ni actualizan.

La información personalizada más elaborada de la que se dispone es la relativa a las prestaciones de jubilación, que, a menudo, se facilita a través de calculadoras en línea. De hecho, veintidós Estados miembros han comunicado que proporcionan calculadoras (o simuladores) de pensiones directamente accesibles para los ciudadanos, que pueden utilizarlas para obtener estimaciones de los futuros derechos de pensión sobre la base de las cotizaciones y períodos reales (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI y SE)⁶⁹. Sin embargo, la información relativa a los planes de pensiones profesionales y a los regímenes voluntarios parece variar mucho de un Estado miembro a otro e, incluso en el ámbito más avanzado de las prestaciones de jubilación, no está claro si existe suficiente información dirigida a las personas con modalidades de trabajo atípicas.

Una mayor digitalización y el paso de los servicios físicos a los servicios en línea y digitales pueden dificultar el acceso a la información, especialmente en el caso de los grupos vulnerables (por ejemplo, las personas con escasas capacidades digitales, las personas con discapacidad visual o auditiva, las personas de edad avanzada o las personas sin hogar)⁷⁰. Al mismo tiempo, muchos sitios web que ofrecen información sobre protección social son accesibles para las personas con discapacidad visual (por ejemplo, BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU y SI) o con discapacidad auditiva (por ejemplo, CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO y SI)⁷¹. En algunos casos, se están llevando a cabo reformas para garantizar la accesibilidad de la información sobre las prestaciones de protección social, mientras que en Suecia, por ejemplo, la información que se facilita en los sitios web ya está disponible en formatos adecuados para las personas con discapacidades distintas, por ejemplo, utilizando un lenguaje sencillo o la lengua de signos. Las administraciones suecas también deben proporcionar intérpretes de forma gratuita. En Finlandia, el Instituto de la Seguridad Social ha ido ampliando desde 2019 sus servicios en línea en lengua de signos y ofrece un servicio de interpretación a las personas con discapacidad.

⁶⁷ Véase la nota anterior.

⁶⁸ Véase la nota anterior.

⁶⁹ De acuerdo con la información facilitada, solo tres Estados miembros ofrecen este tipo de calculadoras respecto a las prestaciones por enfermedad y únicamente Bélgica en el caso de las prestaciones de invalidez.

⁷⁰ El informe reciente de la REPS señala cuestiones relacionadas con el acceso a la información digital sobre las prestaciones de protección social destinadas a grupos específicos (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT y RO), incluidas las personas con bajos niveles de alfabetización digital (DK, EL y LT), las personas sin hogar (DK), las personas con discapacidades psíquicas o físicas (en especial las discapacidades visuales) (DK, EE, LT y RO) y las personas de edad avanzada (EE y LV).

⁷¹ Spasova y otros (próxima publicación).

Las oficinas físicas pueden desempeñar un papel importante en la mejora de la accesibilidad para las personas con discapacidad y con escasa alfabetización digital. No obstante, en muchos países se ha producido un descenso significativo de las posibilidades de acceso presencial a la información, proceso que, a menudo, se ha acelerado con la crisis de la COVID-19. Varios Estados miembros (como BE, EE e IT) han notificado haber creado programas para mejorar la alfabetización digital y hacer frente a la brecha digital. Cabe señalar asimismo que algunos de los países más avanzados en el ámbito digital ya están (re)adaptando el acceso presencial o creando centros de servicios de ventanilla única (EE y LV). En 2020 se introdujo en Estonia un servicio de entrega a domicilio de las pensiones, que desde principios de 2022 tiene un precio reducido.

Dada la complejidad de los sistemas y procedimientos de acceso a las prestaciones sociales, **otro aspecto crucial para informar a los ciudadanos es la divulgación** con vistas a sensibilizar a las personas sobre sus derechos y obligaciones y sobre la importancia de formar parte de los sistemas de protección social. Catorce Estados miembros notificaron la realización de campañas de sensibilización sobre los sistemas de seguridad social y las prestaciones conexas «en general» o información sobre determinadas prestaciones para hacer frente a estos retos durante el período 2017-2021. En varios países se llevaron a cabo campañas para sensibilizar a la opinión pública sobre las condiciones de acceso a las prestaciones de la seguridad social por lo que respecta a las cotizaciones sociales y a la importancia del empleo regular, sobre todo en el caso de los trabajadores por cuenta propia y las personas con modalidades de empleo atípicas. En Finlandia, por ejemplo, los fondos de desempleo y los sindicatos organizan periódicamente campañas de información destinadas a convencer a los trabajadores de que se adhieran a los fondos de desempleo para estar más protegidos frente a las pérdidas de ingresos en caso de desempleo. También se realizaron campañas sobre ramas específicas de la protección social en la mayoría de los Estados miembros. Revisten especial interés las campañas sobre las prestaciones de jubilación dirigidas a los trabajadores no convencionales y a los trabajadores por cuenta propia (CZ, DE, HR y HU) y las campañas sobre el futuro acceso a las prestaciones y su adecuación (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL y FI).

2.5.2. Simplificación

La transparencia puede mejorarse a través de distintos tipos de simplificación: la simplificación de las normas formales de un régimen de protección social (mencionada anteriormente), de la estructura de la propia administración (institución) o bien del proceso de solicitud o percepción para acceder a las prestaciones. **Diversos Estados miembros han emprendido o planificado reformas para simplificar los regímenes generales o especiales, ampliando o mejorando el acceso de categorías de trabajadores con modalidades de empleo atípicas o por cuenta propia a más tipos de prestaciones.** Austria y Portugal introdujeron normas más claras de acceso para (categorías de) los trabajadores por cuenta propia. Otras medidas de simplificación que se están adoptando son, por ejemplo, el principio de «solo una vez»⁷² para la recogida de datos (BE, IE, EL, ES, LV, LU y PL), la creación o mejora de portales únicos de seguridad

⁷² El principio de «solo una vez» para la recogida de datos consiste en establecer estructuras digitales completas de ventanilla única para recabar e intercambiar datos de varias administraciones en un único lugar (registros o bases de datos digitales, tarjetas de seguridad social, etc.).

social (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK y SE) y la automatización (parcial) del intercambio de datos (DE y EL)⁷³.

Otra categoría de reformas se refiere a la simplificación de los procedimientos de solicitud, que abarca medidas como la puesta en marcha de portales web con funcionalidades integradas para los usuarios y el intercambio de datos entre las diversas instituciones (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL y FI), pero también procedimientos de solicitud en línea y precumplimentados (DE, IT y SK), o la concesión automática de prestaciones a las personas que cumplen los requisitos aplicables en determinadas ramas.

Recuadro 5: Algunas reformas y medidas en materia de transparencia

Bélgica: El Acuerdo del Gobierno Federal para el período 2020-2024 recoge el compromiso de desarrollar el sitio web existente «mypension.be», a fin de incluir cuentas en línea, instrumentos de cálculo y la concesión automática de derechos a prestaciones. Además, el PNA belga menciona la creación de nuevos sitios web con las mismas funciones que *mypension* para las prestaciones por desempleo y las prestaciones relacionadas con accidentes de trabajo. Desde marzo de 2020, se ha identificado automáticamente a las personas que podrían tener derecho a un mayor reembolso de los gastos de asistencia sanitaria.

Chequia: La Administración de la Seguridad Social checa puso en marcha en 2022 una campaña de sensibilización sobre el acceso digital a las pensiones de jubilación. También se han organizado otras campañas de sensibilización con actividades específicas para informar a los futuros beneficiarios acerca de la adecuación de sus prestaciones de jubilación. Desde 2016, el Ministerio checo de Trabajo y Asuntos Sociales envía cartas a los trabajadores por cuenta propia sobre las posibles consecuencias de abonar cuotas mínimas con respecto a la adecuación de las prestaciones y les asesora sobre posibles formas de evitar la pobreza en la vejez.

Alemania: La Ley de resumen digital de las pensiones (11 de febrero de 2021) prevé la creación de un portal digital de pensiones que proporcionará información sobre los derechos de pensión y que se introducirá gradualmente hasta su plena implantación en otoño de 2023.

Grecia: Se llevaron a cabo actividades de información para sensibilizar sobre la brecha de género en las pensiones y concienciar a las mujeres sobre el vínculo entre los niveles de pensión y las cotizaciones. Además, en diciembre de 2020 se puso en marcha una plataforma en línea, cuyo objetivo inicial era prestar servicios de teleasesoramiento a las personas desempleadas durante la crisis de la COVID-19 y que tuvo tanto éxito que pasó a ser permanente.

Italia: El servicio de solicitud precumplimentada de pensiones de supervivencia se encuentra plenamente operativo desde octubre de 2021. Cada vez que se suspende una pensión de jubilación como consecuencia del fallecimiento de un pensionista, el servicio se activa automáticamente y se notifica el procedimiento al cónyuge mediante un mensaje de texto.

Letonia: El proyecto «Unified Web Platform for Government and Local Government Entities» [«Plataforma web unificada para el Gobierno y las entidades locales»] (2018) reúne los sitios web de información en una única plataforma que estará lista en 2025. Letonia también está desarrollando la base de datos universal de la Agencia Estatal de la Seguridad Social que recopila información y proporciona información personalizada.

Malta: También se ha producido cierta automatización del proceso de cobertura sanitaria de las personas de edad avanzada. A partir de 2022, las personas de ochenta años o más que reciban un complemento económico por bajos ingresos tendrán automáticamente derecho a asistencia médica gratuita (sin necesidad de una prueba de recursos).

Portugal: Se han incorporado nuevas funciones informáticas a la sede electrónica de la Seguridad Social, como la consulta del historial de cotizaciones y prestaciones de la persona afiliada; la presentación electrónica de solicitudes de pensión y cálculos de pensiones a través de un simulador en línea, y un servicio especial de pago en cajeros automáticos para las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia. En mayo de 2021 se puso en marcha un nuevo portal de la Seguridad Social (más sencillo, acorde a las normas de accesibilidad y más seguro).

⁷³

El aumento o amplio alcance de la digitalización pueden plantear numerosos problemas en torno a la protección de los datos personales y la privacidad. Tres países han notificado reformas recientes o previstas para abordar estas cuestiones (DK, IE y NL).

Rumanía: Se ha simplificado el proceso de solicitud de prestaciones por discapacidad mediante el punto de contacto único, una plataforma que proporciona información sobre las prestaciones y orientaciones para presentar una solicitud. Los asegurados también pueden utilizar este punto de contacto para pedir prestaciones. Durante la pandemia de COVID-19, se reforzó la posibilidad de presentar documentos por vía electrónica.

Dirigidas a los trabajadores por cuenta propia

Bulgaria: Se ha aumentado la interoperabilidad de las bases de datos para el seguimiento y el pago de las prestaciones sanitarias; los usuarios ya no tienen que recoger y conservar documentos que demuestren el pago de las prestaciones de asistencia sanitaria y las prestaciones de jubilación. La información pertinente es generada por sistemas integrados de información que enlazan a las administraciones tributarias, sanitarias y de seguridad social.

Estonia: Con la introducción de la política de las cuentas de personas emprendedoras en 2019, se simplificaron aún más los trámites para los trabajadores por cuenta propia. Estas cuentas llevan un registro de los ingresos y los impuestos de los trabajadores por cuenta propia, y los bancos que las gestionan envían los importes correctos al Fondo del Seguro de Enfermedad y al Fondo de Pensiones.

Eslovenia: En 2023, el sistema de información de los centros de trabajo social iniciará la recopilación automática de datos sobre el pago de las cotizaciones sociales por parte de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores agrarios.

3. Resumen de los avances

El período de aplicación de la Recomendación del Consejo coincidió con la pandemia. Durante el período 2020-2021, la atención política se centró en gran medida en las medidas de emergencia para hacer frente a sus consecuencias sociales y económicas, y se dedicaron menos esfuerzos a las reformas sistémicas para adaptar las ramas de la protección social a las realidades nuevas y aún cambiantes del mercado laboral. Las medidas de emergencia ayudaron a ampliar la protección social a grupos anteriormente descubiertos o con cobertura parcial, pero esta ampliación fue, en muchos casos, una medida temporal. Al mismo tiempo, la crisis también puso de relieve una serie de brechas estructurales profundas y la necesidad de abordarlas, pero solo algunos países emprendieron reformas en este sentido.

3.1. Avances positivos en el acceso a la protección social universal

Entre las medidas aplicadas desde 2019 o anunciadas para el futuro figuran diversos cambios en la legislación (o en las prácticas) que facilitan (o facilitarán) el acceso concreto de numerosos trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia a las ramas fundamentales de la protección social que ampara la Recomendación del Consejo. Será importante supervisar de cerca su aplicación y sus efectos y dar seguimiento a las que aún no se han adoptado.

Muchas reformas se concentran en el ámbito de la cobertura formal y se centran en ampliar y mejorar la protección social de los **trabajadores por cuenta propia** (en particular, los trabajadores autónomos sin asalariados y los económicamente dependientes), que en la mayoría de los casos pasan de estar «sin cobertura» a la «cobertura obligatoria». También se han emprendido, o previsto, reformas para mejorar la cobertura formal de los trabajadores con determinadas modalidades de contratos o en sectores específicos. En ocho Estados miembros, las medidas de emergencia que se implantaron durante la pandemia de COVID-19 para

proporcionar una red de seguridad a las personas que carecían de cobertura formal desencadenaron cambios sistémicos en el acceso a esta.

También se han producido algunos avances positivos con respecto al acceso efectivo, por ejemplo, la reducción de la duración de las cotizaciones mínimas exigidas para percibir las prestaciones por desempleo, y **en materia de adecuación, sobre todo en relación con las prestaciones de jubilación para los trabajadores por cuenta propia o con derechos reducidos**, y, en menor medida, con las prestaciones por desempleo. En cuanto a la **transparencia**, la información disponible pone de relieve tanto las numerosas buenas prácticas existentes en los Estados miembros de la UE como la necesidad de seguir avanzando.

3.2. Retos pendientes

El nivel general de ambición varía en gran medida entre los distintos PNA, especialmente en cuanto al alcance, el número y el calendario de aplicación de las medidas (adoptadas o anunciadas). Salvo algunas excepciones, la mayoría de ellas no pretenden subsanar todos los déficits de cobertura que se han detectado en el marco de seguimiento o en el contexto del Semestre Europeo.

También debe tenerse en cuenta que el **punto de partida es muy diverso** en los veintisiete Estados miembros de la UE. Cabe destacar que los PNA de algunos de los estados de bienestar más avanzados con sistemas de seguridad social universales y generosos recogen relativamente pocos compromisos respecto a nuevas reformas estructurales. Por el contrario, resulta preocupante que no hayan presentado planes de reforma ambiciosos algunos Estados miembros en los que los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia siguen sin estar cubiertos (adecuadamente). Además, unos cuantos Estados miembros consideran que ya cumplen las disposiciones de la Recomendación si todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia están formalmente cubiertos por los regímenes de protección social, obviando el acceso efectivo, la adecuación y la transparencia.

Si bien hay diversas medidas que tienen por objeto mejorar la cobertura formal de los trabajadores por cuenta propia, **son menos las que se centran en las personas con contratos atípicos**. Siguen existiendo algunos déficits notables en la cobertura formal y efectiva de ambos colectivos que persistirán probablemente en ausencia de nuevas reformas.

Entre los retos que también reconocen muchos Estados miembros a la hora de aplicar la Recomendación **figuran los siguientes**: la complejidad de mejorar la cobertura formal de los trabajadores por cuenta propia; tratar la situación de colectivos específicos de trabajadores no convencionales, como los trabajadores de plataformas, los empleados del hogar y los trabajadores agrarios; el difícil equilibrio entre garantizar un acceso más efectivo a las prestaciones y financiar el sistema.

El acto de alto nivel sobre la **protección social de los trabajadores por cuenta propia** que se celebró en junio de 2022 puso de manifiesto el gran interés que muchos Estados miembros tienen en abordar la cuestión y la necesidad de seguir aprendiendo mutuamente sobre la manera

de subsanar las carencias en materia de acceso formal y efectivo a una protección social adecuada.

Por último, una protección social adecuada e inclusiva exige un fuerte respaldo público y la participación de todos los agentes correspondientes. Sin embargo, **no hay pruebas de que los interlocutores sociales**, y menos aún las organizaciones de la sociedad civil, **hayan participado activamente** en la elaboración de los PNA. Las organizaciones europeas de interlocutores sociales destacaron esta falta de participación como una preocupación esencial.

4. Conclusiones

La Recomendación del Consejo ha contribuido a impulsar la introducción de cambios en los sistemas nacionales arraigados de protección social, con el fin de subsanar los déficits existentes (o crecientes). También ha aportado mayor visibilidad a las cuestiones de cobertura, adecuación e información sobre la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia en muchos Estados miembros. Además, se han integrado una serie de medidas de aplicación en los programas nacionales de reforma elaborados en el contexto del Semestre Europeo y en los planes de recuperación y resiliencia. Sin embargo, aún persisten muchos retos en este sentido.

Con la difusión cada vez más rápida de modalidades de empleo, en general, menos amparadas por la protección social, y dada la necesidad imperiosa de gestionar la transición digital y ecológica de manera justa, **la Recomendación resulta más pertinente que nunca para garantizar que los sistemas de protección social** permitan amparar a una gran parte de la población activa frente a las perturbaciones económicas. La mejora del acceso a la protección social se traduce asimismo en mayores contribuciones a los presupuestos públicos, de modo que se favorezca la sostenibilidad financiera y política de los sistemas de protección social.

La aplicación de la Recomendación del Consejo debe basarse en políticas socioeconómicas más amplias, tanto a escala nacional como de la UE. Es importante señalar que algunos Estados miembros aprovecharon la Recomendación y el correspondiente proceso del PNA como una oportunidad para plantearse, llevar a cabo o preparar reformas generales de los sistemas de protección social, adaptándolos a la evolución del mercado laboral y de las realidades sociales, y prestando atención al trabajo en plataformas emergente, más allá de las medidas específicas en los ámbitos que abarca la Recomendación.

Curiosamente, **varios Estados miembros han emprendido acciones en los últimos años a fin de reducir el uso de contratos atípicos** mediante la mejora de la supervisión, la reducción de los incentivos sociales y fiscales para celebrar contratos de muy corta duración o recurrir a falsos autónomos, y la reforma de la legislación laboral con vistas a abordar la segmentación. Estas actuaciones son importantes, ya que complementan las medidas que proporcionan una mejor cobertura a las personas con modalidades de trabajo atípicas, tal como se describe en el informe, y deben ser objeto de seguimiento.

Los avances en el acceso a la protección social han servido de base para las reflexiones del grupo de alto nivel sobre el futuro de la protección social y los estados de bienestar en la UE. Abordar las deficiencias de aplicación que se han detectado en el presente informe contribuirá asimismo a dar respuesta a los llamamientos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en favor de «políticas sociales más enérgicas» y la «plena aplicación» del pilar europeo de derechos sociales en el ámbito de la protección y la inclusión sociales.

La adaptación de los sistemas para procurar un mejor acceso a la protección social universal es un proceso a largo plazo en el que intervienen los interlocutores sociales y otras organizaciones nacionales pertinentes. El hecho de que se hayan tomado algunas medidas en varios Estados miembros constituye un avance positivo, pero aún quedan carencias que deben

abordarse en cuanto al acceso a la protección social. **Se prevé que el informe de la Comisión dé pie a debates sobre la manera de abordar los retos pendientes y el tipo de ayuda que puede prestar la UE a estos esfuerzos.**

ANEXO: Características principales de los planes nacionales de aplicación (PNA) en relación con el acceso a la protección social (y actualización)⁷⁴

[S: Sí; N: No]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Total (Sí)	
1. El PNA incluye un diagnóstico sobre las carencias en el acceso a la protección social	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	23/26	
2. El Estado miembro indica en el PNA que ya cumple la mayoría o todas las disposiciones de la Recomendación.	S	N	S	N	S	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	7/26	
3. El PNA comprende medidas o reformas para mejorar la cobertura formal .	N	S (P)	S (P)	S (P)	N	N	N	S (P)	S (A)	N	S (A)	S (P)	S (P)	N	S (A)	S (A)	S (P)	N	S (A)	S (P)	S (P)	S (A)	S (P)	N	N	N	16/26	
4. El PNA comprende medidas o reformas para mejorar la cobertura efectiva .	N	S (A)	N	S (A)	N	N	N	N	S (P)	N	S (A)	N	N	N	N	S (A)	S (P)	N	S (A)	N	N	S (A)	N	N	S (P)	N	9/26	
5. El PNA comprende medidas o reformas para mejorar la adecuación .	S (P)	S (A)	S (A)	S (A)	N	S (P)	S (P)	S (A)	N	S (P)	S (A)	N	N	S (A)	N	N	N	S (A)	S (A)	S (P)	N	S (A)	N	N	N	N	14/26	
6. El PNA comprende medidas o reformas para mejorar la transparencia .	N	S (P)	S (A)	S (P)	S (A)	S (P)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S (A)	N	N	N	N	6/26	
7. Las medidas o reformas tratan todos o la mayoría de los déficits en el acceso a la protección social*.	N	S	N	N	N	N	S~	S	N	S~	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S~	N	N	6/26

⁷⁴ Se pidió a los Estados miembros, a través de los delegados del CPS, a proporcionar a la Comisión (durante el verano de 2022) una actualización de las medidas y reformas en materia de acceso a la protección social.

[S: Sí; N: No]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Total (S)
8. El PNA se refiere a las medidas adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19 .	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	24/26
9. El PNA se refiere exclusiva o principalmente a las medidas adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19.	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	3/26
10. El PNA se refiere a las medidas adoptadas durante la pandemia de COVID-19 que han pasado a ser permanentes .	S	S	N	N	N	S	N	N	S	N	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	8/26
11. El PNA comprende medidas específicas para los jóvenes .	S	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S	S	S	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	8/26
12. El PNA comprende medidas específicas para los trabajadores de plataformas .	N	S	N	S	N	N	N	N	S+	N	N	N	S+	N	N	S	N	N	N	N	N	S+	S	N	S	N	8/26
13. El PNA comprende medidas para mejorar las estadísticas a escala nacional.	N	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	N	N	N	N	N	5/26
14. El PNA se refiere explícitamente a la consulta a los interlocutores sociales en la preparación del plan o de algunas de las medidas que se recogen en él.	N	S	N	N	S	N	N	S	N	S	S	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	9/26
15. El plan de recuperación y resiliencia (PRR) incluye reformas o inversiones para mejorar el acceso a la protección social.	S	S	N	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S	-	N	S	S	N	S	S	S	S	S	N	S	S	18/25

Fuentes: planes nacionales de aplicación y planes de recuperación y resiliencia. Nota: Solo se abarcan veintiséis Estados miembros porque, en diciembre de 2022, Luxemburgo no había presentado aún su plan nacional de aplicación. Nota: *Según la medición de las carencias efectuada con los indicadores del marco de seguimiento CE/CPS sobre el acceso a la protección social; (A) = medidas adoptadas; (P) = medidas previstas; S ~: en el caso de estos Estados miembros, solo deben subsanarse unas carencias limitadas (según los indicadores del marco de seguimiento sobre el acceso a la protección social); S +: estos Estados miembros no incluyen medidas específicas en el PNA, pero sí en el PRR nacional.