

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 8 de noviembre de 2019

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

(2019/C 387/01)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, los objetivos de la Unión son, entre otras cosas, promover el bienestar de sus pueblos y trabajar en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social. La Unión combate la exclusión social y la discriminación y fomenta la justicia y la protección sociales, la igualdad entre las mujeres y los hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
- (2) De conformidad con el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, debe tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.
- (3) El artículo 153, apartado 1, letra c), del TFUE permite a la Unión apoyar y completar las actividades de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores. La Unión también puede actuar a fin de abordar los retos a que se enfrentan las personas que trabajan por cuenta propia para acceder a la protección social tomando como base el artículo 352 del TFUE, que contiene una disposición que autoriza al Consejo a adoptar las disposiciones adecuadas para alcanzar los objetivos fijados por los Tratados cuando estos no hayan previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto.
- (4) El 17 de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente el pilar europeo de derechos sociales. 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.
- (5) Los interlocutores sociales se han comprometido a seguir contribuyendo a que Europa ofrezca resultados a sus trabajadores y empresas.
- (6) En su resolución de 19 de enero de 2017 sobre un pilar europeo de derechos sociales, el Parlamento Europeo subrayó la necesidad de que exista una protección social y una inversión social adecuadas a lo largo de la vida de las personas que permita a todos participar plenamente en la sociedad y la economía y tener un nivel de vida digno.
- (7) En su dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales, el Comité Económico y Social Europeo hizo hincapié en la necesidad de procurar que todos los trabajadores estén cubiertos por las normas laborales fundamentales y cuenten con una protección social adecuada.

- (8) Los sistemas de protección social en sus diferentes formas son la piedra angular del modelo social europeo y de un buen funcionamiento de la economía social de mercado. La función clave de la protección social es proteger a las personas contra las consecuencias económicas de los riesgos sociales, tales como la enfermedad, la vejez, los accidentes de trabajo o la pérdida del puesto de trabajo, así como prevenir y mitigar la pobreza y mantener un nivel de vida digno. Unos sistemas de protección social bien diseñados pueden también facilitar la participación en el mercado de trabajo contribuyendo a la activación laboral y apoyando la vuelta al trabajo y la transición en el mercado laboral de las personas que cambian de empleo, se ponen a trabajar o dejan de hacerlo, o bien crean una empresa o la cierran. Contribuyen a la competitividad y el crecimiento sostenible, dado que apoyan la inversión en capital humano y que pueden contribuir a la reasignación de recursos humanos hacia sectores emergentes y dinámicos de la economía. También desempeñan el papel de estabilizadores automáticos suavizando las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo económico.
- (9) La protección social puede facilitarse a través de prestaciones en especie o en efectivo. En general, se proporciona a través de regímenes universales que protegen a todas las personas y se financian a través de los impuestos generales o a través de regímenes que protegen a las personas en el mercado laboral, en muchos casos a partir de cotizaciones relacionadas con sus ingresos procedentes del trabajo. La protección social comprende varias ramas, y estas abarcan una gran variedad de riesgos sociales que van desde la vejez hasta la enfermedad o el desempleo. La presente Recomendación se aplica a las ramas de la protección social que a menudo están más estrechamente relacionadas con la participación en el mercado laboral y que principalmente garantizan una protección contra la pérdida de ingresos procedentes del trabajo en caso de producirse un determinado riesgo. La presente Recomendación no se aplica a la prestación de acceso a la asistencia social y a los regímenes de renta mínima. Complementa las orientaciones existentes, a nivel de la Unión, sobre los servicios y la asistencia social así como sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, como la Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.
- (10) La mundialización, los avances tecnológicos, los cambios en las preferencias individuales y el envejecimiento de la población han impulsado cambios en los mercados de trabajo de la Unión durante los dos últimos decenios y seguirán haciéndolo en el futuro. El empleo será cada vez más diverso y las carreras profesionales serán cada vez menos lineales.
- (11) Los mercados de trabajo de la Unión contienen diferentes relaciones laborales y formas de empleo por cuenta propia junto con los contratos de trabajo indefinidos a tiempo completo. Algunos tipos de trabajo ya existían en el mercado de trabajo desde hace mucho tiempo (por ejemplo, de duración determinada, temporales, a tiempo parcial, trabajo doméstico o períodos de prácticas), mientras que otros, como el trabajo según demanda, el trabajo basado en vales y el trabajo a través de plataformas, se han desarrollado más recientemente y han ido ganando en importancia desde los años 2000.
- (12) En particular, los trabajadores por cuenta propia también forman un grupo heterogéneo. La mayor parte de las personas que eligen convertirse en trabajadores por cuenta propia, con o sin asalariados, lo hacen voluntariamente, asumiendo el riesgo de convertirse en empresarios, mientras que uno de cada cinco trabajadores por cuenta propia lo es debido a que no puede encontrar un trabajo por cuenta ajena.
- (13) A medida que los mercados de trabajo evolucionan, también deben evolucionar los sistemas de protección social en sus diferentes formas, a fin de garantizar que el modelo social europeo esté preparado para el futuro y permita a las sociedades y economías de la Unión aprovechar al máximo el mundo del trabajo en el futuro. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros, las normas que rigen las cotizaciones y los derechos de los regímenes de protección social todavía se basan en gran medida en contratos indefinidos a tiempo completo entre un trabajador y un empleador único, mientras que la cobertura de otros grupos de trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia ha sido más marginal. Los datos recogidos muestran que algunos trabajadores no convencionales y algunos trabajadores por cuenta propia no tienen un acceso suficiente a las ramas de la protección social que están más estrechamente relacionadas con la participación en el mercado laboral. Solamente algunos Estados miembros han iniciado reformas para adaptar los sistemas de protección social a la naturaleza cambiante del trabajo a fin de proteger mejor a los trabajadores por cuenta ajena afectados y a los trabajadores por cuenta propia. Las mejoras no han sido uniformes entre los Estados miembros y entre las ramas de la protección social.
- (14) A largo plazo, las diferencias en el acceso a la protección social pueden poner en peligro el bienestar y la salud de las personas y contribuir al incremento de la inseguridad económica, el riesgo de pobreza y las desigualdades. También pueden dar lugar a una inversión subóptima en capital humano, reducir la confianza en las instituciones y limitar un crecimiento económico inclusivo. Dichas diferencias pueden también reducir los ingresos de protección social si un número creciente de personas no contribuye a los regímenes.
- (15) Podría considerarse a los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia como formalmente cubiertos por una rama específica de la protección social si la legislación existente o el convenio colectivo establecen que tienen derecho a participar en un régimen de protección social en esa rama específica. La cobertura formal puede realizarse a través de regímenes obligatorios o voluntarios. Estos últimos permiten que las personas se afilien a un régimen (cláusulas de inclusión voluntaria) o cubren a todas las personas del grupo destinatario por defecto, dándoles la posibilidad de abandonar el régimen si así lo desean (cláusulas de exclusión voluntaria). Los datos de que se dispone demuestran que los regímenes voluntarios con cláusulas de exclusión voluntaria presentan unas tasas más elevadas de afiliación y, por tanto, proporcionan una mejor cobertura que los regímenes voluntarios con cláusulas de inclusión voluntaria.

- (16) Podría considerarse que los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia están efectivamente cubiertos en una rama específica de la protección social si tienen la posibilidad de acumular prestaciones adecuadas y la oportunidad, en caso de que se materialice el riesgo correspondiente, de acceder a un nivel determinado de prestaciones. Puede concederse acceso formal a una persona sin que tenga de hecho la posibilidad de acumular y hacer valer derechos a prestaciones.
- (17) La protección social se considera adecuada cuando permite que las personas mantengan un nivel de vida digno, sustituyan su pérdida de ingresos de manera razonable y vivan con dignidad, y evita que caigan en la pobreza, contribuyendo al mismo tiempo, en su caso, a la activación laboral y a la facilitación de la vuelta al trabajo. Al evaluar la adecuación, debe tenerse en cuenta el sistema de protección social del Estado miembro en su conjunto, es decir, deben considerarse todas las prestaciones de protección social de un Estado miembro.
- (18) En algunos Estados miembros, determinadas categorías de trabajadores, como los trabajadores a tiempo parcial de corta duración, los trabajadores estacionales, los trabajadores según demanda, los que trabajan a través de plataformas y los que trabajan con contratos de agencias de trabajo temporal o en períodos de prácticas, están excluidos de los regímenes de protección social. Por otra parte, los trabajadores que no tienen contratos indefinidos a tiempo completo pueden encontrar dificultades para estar efectivamente cubiertos por la protección social debido a que podrían no cumplir los criterios para tener derecho a recibir prestaciones de los regímenes de protección social de carácter contributivo. En algunos Estados miembros, los trabajadores por cuenta propia están totalmente excluidos del acceso formal a los principales regímenes de protección social, mientras que en otros pueden afiliarse a ellos de forma voluntaria. La cobertura voluntaria puede ser una solución adecuada en el caso del seguro de desempleo, que está más estrechamente relacionado con el riesgo empresarial; en cambio, es menos justificable para otros riesgos como el de enfermedad, que son en gran medida independientes de la situación en el mercado laboral.
- (19) Las normas que rigen los derechos a prestaciones pueden jugar en contra de los trabajadores no convencionales y de los trabajadores por cuenta propia. En particular, los ingresos y los umbrales temporales (los períodos de carencia, los períodos de espera, los períodos mínimos de trabajo y la duración de las prestaciones) pueden constituir un obstáculo indebidamente elevado para que algunos grupos de trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia puedan acceder a la protección social. En general, se ha determinado la existencia de dos grupos de cuestiones: en primer lugar, las diferencias existentes en las normas aplicables a los trabajadores convencionales y a las personas con empleos no convencionales o que trabajan por cuenta propia pueden penalizar innecesariamente a un grupo; en segundo lugar, la aplicación de las mismas normas a todos los grupos puede tener como consecuencia unos resultados peores para las personas que se encuentran fuera del empleo convencional y puede no estar adaptada a la situación de los trabajadores por cuenta propia. En ambos casos, puede haber margen para ajustar mejor las normas a la situación de los grupos específicos, manteniendo al mismo tiempo un principio general de universalidad, de manera que no quede nadie sin cobertura en el mercado laboral cuando se materializa un riesgo social. Pueden ser precisas medidas específicas para evitar que la gente cotice en regímenes que se superpongan, por ejemplo cuando desempeñen actividades auxiliares mientras están plenamente cubiertos en su ocupación principal.
- (20) Los derechos de protección social no siempre se conservan, acumulan o transfieren cuando las personas transitan entre diferentes situaciones en el mercado laboral, por ejemplo cuando se pasa del trabajo por cuenta ajena al trabajo por cuenta propia o a estar en paro, cuando se combina el trabajo por cuenta ajena con el trabajo por cuenta propia, o cuando se pone en marcha o se cierra una empresa. No obstante, el mantenimiento, la acumulación o la transferibilidad de los derechos entre los distintos regímenes son de capital importancia para que las personas que combinan trabajos o cambian de trabajo, o que pasan de ser un trabajador por cuenta ajena a uno por cuenta propia, y viceversa, puedan acceder efectivamente a las prestaciones de los regímenes de protección social de carácter contributivo y dispongan de una cobertura adecuada, así como para fomentar su participación en caso de regímenes de protección social voluntarios.
- (21) En algunos casos, las prestaciones pueden ser inadecuadas, es decir, ser insuficientes o no llegar a tiempo. Pueden no permitir a las personas a mantener un nivel de vida digno o vivir con dignidad, y no evitar que caigan en la pobreza. En tales casos, puede haber margen para mejorar la adecuación, sin dejar de prestar atención a la necesidad de medidas que permitan facilitar la vuelta al trabajo. Las normas que rigen las cotizaciones pueden distorsionar las condiciones de competencia equitativas e ir en detrimento de determinadas categorías de trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, las cotizaciones de protección social para los trabajadores por cuenta propia pueden incluir aportaciones independientes de los ingresos, o establecerse a partir de ingresos del pasado o de estimaciones sobre futuros ingresos. Esto puede crear problemas de flujo de efectivo para la persona cuando sus ingresos descienden por debajo de las estimaciones. Si un Estado miembro decide fijar un umbral de ingresos por debajo del cual el trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia de que se trate no estará sujeto a la obligación de pago de las cotizaciones, deben aplicarse estas reducciones y otras medidas de progresividad, en su caso, de la misma manera a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, pero no deben inducir a infradeclarar los ingresos. En general, las reducciones y otras medidas de progresividad también pueden utilizarse para promover transiciones hacia formas de empleo menos precarias y para luchar contra la segmentación.
- (22) La complejidad normativa y la falta de transparencia actuales en lo que respecta a las normas de protección social en muchos Estados miembros pueden impedir que las personas conozcan sus derechos y obligaciones y las formas en las que pueden ejercer esos derechos y cumplir esas obligaciones. También pueden contribuir a una baja tasa de utilización, o a una baja participación en los regímenes de protección social, en especial en el caso de los regímenes voluntarios. La transparencia puede lograrse de distintas maneras, por ejemplo enviando actualizaciones sobre los derechos individuales, creando herramientas de simulación en línea sobre los derechos a prestaciones, estableciendo centros de información de ventanilla única en línea o en otros medios, o abriendo cuentas personales. En particular, la digitalización puede contribuir a mejorar la transparencia para las personas.

- (23) La falta de estadísticas sobre la cobertura de la protección social, desglosadas por tipo de relación laboral, edad, sexo y nacionalidad, puede limitar las posibilidades de mejorar la capacidad de los sistemas de protección social para adaptarse y responder a un mundo laboral en transformación.
- (24) Las diferencias en el acceso a la protección social pueden tener efectos perjudiciales, en cuanto a repercusiones económicas y fiscales, que se dejan sentir en toda la Unión. Son una cuestión de interés común para los Estados miembros, y pueden presentar obstáculos para la consecución de los objetivos clave de la Unión.
- (25) La legislación de la Unión ya garantiza el principio de igualdad de trato entre diferentes tipos de relaciones laborales, prohíbe cualquier discriminación directa o indirecta por razón de sexo en materia de empleo, ocupación, protección social y acceso a bienes y servicios, asegura la portabilidad y el mantenimiento de los derechos en caso de movilidad entre Estados miembros y garantiza unos requisitos mínimos para la adquisición y el mantenimiento transfronterizo de los derechos complementarios de pensión, así como unos requisitos mínimos en cuanto a la transparencia de los regímenes profesionales. La presente Recomendación debe entenderse sin perjuicio de las disposiciones de Derecho de la Unión aplicable en materia de derechos de protección social, en particular, el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, las Directivas 2006/54/CE ⁽²⁾, 2008/94/CE ⁽³⁾, 2008/104/CE ⁽⁴⁾, 2010/41/UE ⁽⁵⁾, (UE) 2016/2341 ⁽⁶⁾, (UE) 2019/1152 ⁽⁷⁾ y (UE) 2019/1158 ⁽⁸⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Directivas 79/7/CEE ⁽⁹⁾, 93/103/CE ⁽¹⁰⁾, 97/81/CE ⁽¹¹⁾, 1999/70/CE ⁽¹²⁾, 2004/113/CE ⁽¹³⁾ y 2010/18/UE ⁽¹⁴⁾ del Consejo.
- (26) La Recomendación 92/442/CEE del Consejo ⁽¹⁵⁾ definió objetivos comunes en el ámbito de la protección social e invitó a los Estados miembros a examinar la posibilidad de instaurar y/o desarrollar una protección social apropiada para los trabajadores por cuenta propia. Estos objetivos definidos en común han creado un cierto margen para el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, instrumento esencial para apoyar la definición, ejecución y evaluación de los marcos nacionales de protección social y fomentar la cooperación mutua entre los Estados miembros en este ámbito.
- (27) En el marco del Semestre Europeo, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018 recuerda que la mejora de la adecuación y de la cobertura de la protección social es de capital importancia para prevenir la exclusión social, mientras que, en las orientaciones para las políticas de empleo mencionadas en la Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo ⁽¹⁶⁾, se invita a los Estados miembros a modernizar sus sistemas de protección social.
- (28) En su Recomendación de 2012 (n.º 202) sobre los niveles mínimos de protección social, la Organización Internacional del Trabajo recomienda a sus miembros, con arreglo a las circunstancias nacionales, que establezcan lo más rápidamente posible y mantengan sus niveles mínimos de protección social, incluidas las garantías básicas de seguridad social.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

⁽²⁾ Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (DO L 204 de 26.7.2006, p. 23).

⁽³⁾ Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283 de 28.10.2008, p. 36).

⁽⁴⁾ Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO L 327 de 5.12.2008, p. 9).

⁽⁵⁾ Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo (DO L 180 de 15.7.2010, p. 1).

⁽⁶⁾ Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (FPE) (DO L 354 de 23.12.2016, p. 37).

⁽⁷⁾ Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea (DO L 186 de 11.7.2019, p. 105).

⁽⁸⁾ Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (DO L 188 de 12.7.2019, p. 79).

⁽⁹⁾ Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social (DO L 6 de 10.1.1979, p. 24).

⁽¹⁰⁾ Directiva 93/103/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca (decimotercera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (DO L 307 de 13.12.1993, p. 1).

⁽¹¹⁾ Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CESE (DO L 14 de 20.1.1998, p. 9).

⁽¹²⁾ Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CESE, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (DO L 175 de 10.7.1999, p. 43).

⁽¹³⁾ Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO L 373 de 21.12.2004, p. 37).

⁽¹⁴⁾ Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CESE, y se deroga la Directiva 96/34/CE (DO L 68 de 18.3.2010, p. 13).

⁽¹⁵⁾ Recomendación 92/442/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social (DO L 245 de 26.8.1992, p. 49).

⁽¹⁶⁾ Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo, de 16 de julio de 2018, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 224 de 5.9.2018, p. 4).

- (29) La Comisión ha puesto en marcha una consulta en dos etapas con los interlocutores sociales en virtud del artículo 154, apartado 2, del TFUE sobre una posible acción para hacer frente a los retos del acceso a la protección social para las personas con cualquier forma de empleo. El procedimiento previsto en el artículo 154, apartado 2, del TFUE no es aplicable, como tal, a la actuación de la Unión para abordar los desafíos relacionados con el trabajo por cuenta propia tomando como base el artículo 352 del TFUE. La Comisión invitó a los interlocutores sociales a que pusieran en común de forma voluntaria sus puntos de vista en lo que respecta a las personas que trabajan por cuenta propia.
- (30) La Comisión también ha llevado a cabo una consulta pública para recabar la opinión de diferentes partes interesadas y ciudadanos y ha recopilado datos objetivos para evaluar los efectos socioeconómicos de la presente Recomendación.
- (31) La aplicación de la presente Recomendación no debe utilizarse para reducir los derechos existentes establecidos en el Derecho de la Unión aplicable en este ámbito, ni debe constituir un motivo válido para reducir el nivel de protección general de que gozan los trabajadores en el ámbito cubierto por la presente Recomendación.
- (32) La presente Recomendación debe evitar establecer trabas de carácter administrativo, financiero o jurídico de tal modo que se obstaculice la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (pymes). Se invita, por tanto, a los Estados miembros a que evalúen el impacto de sus reformas en las pymes, con el fin de asegurarse de que estas no se vean afectadas de manera desproporcionada, prestando especial atención a las microempresas y a la carga administrativa, así como a publicar los resultados de estas evaluaciones.
- (33) La presente Recomendación no debe empeorar aún más la liquidez de las empresas, y especialmente de las pymes, cuando su situación financiera se haya visto afectada negativamente por retrasos en los pagos por parte de los poderes públicos.
- (34) Los Estados miembros podrán implicar a las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, en el diseño de las reformas.
- (35) La presente Recomendación debe entenderse sin perjuicio de las facultades de los Estados miembros para organizar sus sistemas de protección social. La competencia exclusiva de los Estados miembros respecto de la organización de sus sistemas de protección social incluye, entre otras cosas, las decisiones sobre la creación, financiación y gestión de tales sistemas y de sus correspondientes instituciones, así como sobre el nivel, el contenido y la concesión de las prestaciones, el nivel de las cotizaciones y las condiciones de acceso. Teniendo en cuenta las diferencias entre los sistemas nacionales, la presente Recomendación no debe impedir a los Estados miembros mantener o establecer disposiciones sobre protección social más avanzadas que las que se recomiendan en ella.
- (36) La presente Recomendación respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, pretende promover la aplicación del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- (37) La sostenibilidad financiera de los regímenes de protección social es esencial para la resiliencia, eficiencia y eficacia de los mismos. La aplicación de la presente Recomendación no debe afectar de manera significativa al equilibrio financiero de los sistemas de protección social de los Estados miembros.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

Objetivo y ámbito de aplicación

1. Se recomienda a los Estados miembros que:
 - 1.1. ofrezcan el acceso a una protección social adecuada a todos los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia en los Estados miembros, en consonancia con la presente Recomendación y sin perjuicio de las facultades de los Estados miembros para organizar sus sistemas de protección social;
 - 1.2. establezcan normas mínimas en el ámbito de la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, en consonancia con la presente Recomendación. La protección social puede prestarse a través de una combinación de regímenes, organizados por las autoridades públicas u organizados mediante delegación a los interlocutores sociales u otras entidades a las que se haya encomendado dicha tarea, de conformidad con los principios fundamentales de los sistemas de protección social nacionales. Los seguros privados quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente Recomendación. De conformidad con el artículo 153, apartado 4, del TFUE, los Estados miembros son competentes para definir el nivel de las cotizaciones y decidir qué combinación de regímenes resulta apropiada.
2. La presente Recomendación abarca el derecho a participar en un régimen, así como la adquisición de derechos y el acceso a los mismos. En particular, se recomienda a los Estados miembros que garanticen lo siguiente a todos los trabajadores por cuenta ajena y a los trabajadores por cuenta propia:
 - a) cobertura formal;
 - b) cobertura efectiva;

- c) adecuación;
 - d) transparencia.
3. La presente Recomendación se aplica a:
- 3.1. los trabajadores por cuenta ajena y a los trabajadores por cuenta propia, incluidas las personas que transitan entre estas dos situaciones o que se encuentran en ambas, así como a las personas cuyo trabajo se ve interrumpido debido a la materialización de uno de los riesgos cubiertos por la protección social;
 - 3.2. las ramas siguientes de la protección social, en la medida en que existan en los Estados miembros:
 - a) prestaciones de desempleo;
 - b) prestaciones por enfermedad y de asistencia sanitaria;
 - c) prestaciones de maternidad y de paternidad asimiladas;
 - d) prestaciones de invalidez;
 - e) prestaciones de vejez y supervivencia;
 - f) prestaciones relacionadas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
4. La presente Recomendación no se aplica a la prestación de acceso a la asistencia social y a los regímenes de renta mínima.
5. Si bien se reconoce que pueden aplicarse normas distintas a los trabajadores por cuenta ajena y a los trabajadores por cuenta propia, los principios de cobertura formal, cobertura efectiva, adecuación y transparencia definidos en la presente Recomendación se aplican a todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.
6. La presente Recomendación no impide a los Estados miembros mantener o establecer disposiciones sobre protección social más avanzadas que las que figuran en la presente Recomendación. La presente Recomendación no limita la autonomía de los interlocutores sociales cuando sean responsables de establecer y gestionar regímenes de protección social.

Definiciones

7. A efectos de la presente Recomendación se entenderá por:
- a) «tipo de relación laboral»: uno de los diferentes tipos de relación entre un trabajador y el empleador o los empleadores, que puede diferir en cuanto a la duración del empleo, el número de horas de trabajo u otras condiciones de la relación laboral;
 - b) «situación en el mercado laboral»: la situación de una persona que o bien trabaja en el marco de una relación laboral (trabajador por cuenta ajena) o bien trabaja por su propia cuenta (trabajador por cuenta propia);
 - c) «régimen de protección social»: un marco de normas diferenciado para proporcionar prestaciones a los beneficiarios con derecho a ellas, que especifican el ámbito de aplicación personal del programa, las condiciones para tener derecho a las prestaciones, el tipo de prestaciones, los importes de las prestaciones, la duración de las prestaciones y otras características de las prestaciones, así como la financiación (cotizaciones, impuestos generales y otras fuentes), la gobernanza y la gestión del programa;
 - d) «prestación»: una transferencia en efectivo o en especie realizada por una entidad pública o privada a una persona con derecho a recibirla en el marco de un régimen de protección social;
 - e) «cobertura formal» de un grupo: una situación en una rama específica de la protección social (por ejemplo, prestaciones de vejez, protección por desempleo o protección de la maternidad o la paternidad) en la que la legislación vigente o el convenio colectivo establece que las personas que pertenecen a un grupo tienen derecho a participar en un régimen de protección social que abarque una rama específica;
 - f) «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;
 - g) «mantenimiento de los derechos»: el hecho de que no se pierdan los derechos adquiridos en experiencias laborales anteriores, aunque hayan sido adquiridos a través de regímenes con normas distintas o en el marco de distintas relaciones laborales;
 - h) «acumulación de los derechos»: la posibilidad de sumar todos los derechos y disponer que los períodos de carencia en una situación anterior en el mercado laboral (o en situaciones concomitantes en el mercado laboral) se contabilicen a efectos de los períodos de carencia en la nueva situación;
 - i) «transferibilidad»: la posibilidad de transferir los derechos acumulados a otro régimen;

- j) «transparencia»: la transmisión de información disponible, accesible, exhaustiva y claramente comprensible al público en general, a los potenciales miembros del régimen y a los miembros y beneficiarios del régimen sobre las normas del mismo y/o las obligaciones y los derechos individuales.

Cobertura formal

8. Se recomienda a los Estados miembros que garanticen el acceso a una protección social adecuada para todos los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, en lo que respecta a todas las ramas mencionadas en el punto 3.2 de la presente Recomendación. Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, se recomienda alcanzar este objetivo mejorando la cobertura formal y ampliándola 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.

Cobertura efectiva

9. Se recomienda a los Estados miembros que garanticen una cobertura efectiva de todos los trabajadores, independientemente de su tipo de relación laboral, y de los trabajadores por cuenta propia, con arreglo a las condiciones establecidas en el punto 8, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad del sistema y aplicando salvaguardias para evitar abusos. Con este fin:
- a) las normas que rigen las cotizaciones (por ejemplo, los períodos de carencia y los períodos mínimos de trabajo) y los derechos (por ejemplo, los períodos de espera, las normas de cálculo y la duración de las prestaciones) no deben obstaculizar la posibilidad de acumular prestaciones y de acceder a ellas debido al tipo de relación laboral o a la situación en el mercado laboral;
 - b) las diferencias en las normas que rigen los regímenes entre las situaciones en el mercado laboral o los tipos de relaciones laborales deben ser proporcionadas y reflejar la situación específica de los beneficiarios.
10. En función de las circunstancias nacionales, se recomienda a los Estados miembros que garanticen que los derechos, tanto si se adquieren a través de regímenes obligatorios como de regímenes voluntarios, se mantengan, acumulen y/o se puedan transferir entre todos los tipos de situaciones de trabajo por cuenta ajena y de trabajo por cuenta propia y entre los sectores económicos, a lo largo de la carrera profesional de una persona o durante un determinado período de referencia y entre los diferentes regímenes dentro de una rama específica de la protección social.

Adecuación

11. Cuando se materialice un riesgo asegurado por los regímenes de protección social de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, se recomienda a los Estados miembros que garanticen que estos regímenes proporcionen a sus miembros, de acuerdo con las circunstancias nacionales, un nivel adecuado 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. Al evaluar la adecuación, debe tenerse en cuenta el sistema de protección social del Estado miembro en su conjunto.
12. Se 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.
13. Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y cuando proceda, se recomienda a los Estados miembros que garanticen que todas las exenciones o reducciones en las cotizaciones sociales previstas por la legislación nacional, en particular aquellas para los grupos con bajos ingresos, se apliquen a todos los tipos de relaciones laborales y de situaciones en el mercado laboral.
14. Se recomienda a los Estados miembros que garanticen que el cálculo de las cotizaciones y los derechos de protección social de los trabajadores por cuenta propia se basen en una evaluación objetiva y transparente de su base de ingresos, lo que incluye tener en cuenta las fluctuaciones de sus ingresos, y reflejen sus ingresos reales.

Transparencia

15. Se recomienda 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 gratuita actualizada, exhaustiva, accesible, fácil de utilizar y claramente comprensible sobre sus derechos y obligaciones individuales.
16. Se recomienda a los Estados miembros que simplifiquen, cuando sea necesario, los requisitos administrativos de los regímenes de protección social de los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y los empleadores, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

Aplicación, notificación y evaluación

17. Los Estados miembros y la Comisión deben trabajar conjuntamente para mejorar el alcance y la pertinencia de la recogida de datos a nivel de la Unión sobre la mano de obra y el acceso a la protección social, con miras a disponer de información para la elaboración de políticas en materia de protección social de las nuevas formas de trabajo. En este contexto, se recomienda a los Estados miembros que recopilen y publiquen, cuando sea posible, estadísticas nacionales fiables sobre el acceso a las diferentes formas de protección social, por ejemplo, desglosadas por situación en el mercado laboral (trabajador por cuenta propia/por cuenta ajena), por tipo de relación laboral (temporal/permanente, a tiempo parcial/a tiempo completo y nuevas formas de trabajo/empleo convencional), por sexo y por edad, a más tardar el 15 de noviembre de 2021.
18. A más tardar el 15 de noviembre de 2020, la Comisión, en colaboración con el Comité de Protección Social, debe establecer un marco de seguimiento y elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos comunes acordados para evaluar la aplicación de la presente Recomendación, que permitan su revisión.
19. Se recomienda a los Estados miembros que apliquen los principios establecidos en la presente Recomendación tan pronto como sea posible y 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. Los avances en la aplicación de dichos planes deben debatirse en el contexto de las herramientas de supervisión multilateral, en consonancia con el Semestre Europeo y con el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social.
20. La Comisión debe examinar los avances realizados en la aplicación de la presente Recomendación, teniendo en cuenta también el impacto en las pymes, en cooperación con los Estados miembros y previa consulta a las partes interesadas, e informar al Consejo a más tardar el 15 de noviembre de 2022. A partir de los resultados de dicho examen, la Comisión podrá estudiar la posibilidad de presentar nuevas propuestas.
21. La Comisión debe garantizar que la aplicación de la presente Recomendación reciba apoyo mediante acciones financiadas por los correspondientes programas de la Unión.
22. La Comisión debe facilitar el aprendizaje mutuo y el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros y con las partes interesadas.

Hecho en Bruselas, el 8 de noviembre de 2019.

Por el Consejo
La Presidenta
L. ANDERSSON
