



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 9 de octubre de 2023  
(OR. en)

13934/23

SOC 667  
EMPL 475

## RESULTADO DE LOS TRABAJOS

---

De: Secretaría General del Consejo

A: Delegaciones

---

N.º doc. prec.: 13175/23

---

Asunto: Conclusiones del Consejo sobre la protección social de los trabajadores por cuenta propia

---

Adjunto se remite a las delegaciones las Conclusiones del Consejo sobre el asunto de referencia, adoptadas por el Consejo EPSCO en su sesión celebrada el 9 de octubre de 2023.

**Protección social de los trabajadores por cuenta propia**

**Conclusiones del Consejo**

**TENIENDO EN CUENTA QUE:**

1. El 8 de noviembre de 2019, el Consejo adoptó la Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia<sup>1</sup> (en lo sucesivo, «Recomendación»).
2. La Recomendación contribuye a la aplicación del principio n.º 12 del pilar europeo de derechos sociales, proclamado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en 2017, que 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.
3. El contexto europeo tras la adopción de la Recomendación se ha caracterizado, en primer lugar, por la pandemia de COVID-19, que comenzó en 2020. Esta pandemia tuvo un fuerte impacto económico y social, pero gracias a unas respuestas políticas muy sólidas y coordinadas tanto a escala europea como nacional (incluida una mayor cobertura y medidas de apoyo y gastos excepcionales), los sistemas de protección social ayudaron a las personas a afrontar la crisis de la COVID-19 sin aumentos sustanciales de los riesgos de pobreza o de las desigualdades de ingresos.

---

<sup>1</sup> DO C 387 I de 15.11.2019, p. 1.

4. En segundo lugar, las consecuencias sociales y económicas de la guerra de agresión rusa contra Ucrania iniciada en 2022 son otros elementos del contexto en el que puede evaluarse la aplicación de la Recomendación. Esta guerra, como todas las crisis, afecta con mayor gravedad a los grupos más vulnerables y refuerza la necesidad de contar con políticas sociales que contribuyan a reducir los efectos negativos mencionados.
5. En 2021, la Comisión presentó el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, con el fin de contribuir a la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales.
6. En la Declaración de Oporto y en la reunión del Consejo Europeo de junio de 2021, los dirigentes de la UE valoraron positivamente los nuevos objetivos principales de la UE del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que deben alcanzarse de aquí a 2030.
7. A tenor del punto 18 de la Recomendación, «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 [dicha] Recomendación, que permitan su revisión».
8. El marco de seguimiento para evaluar los avances en la consecución de los objetivos principales de la Recomendación, elaborado por el Comité de Protección Social en octubre de 2020, 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 regulan los derechos y las cotizaciones. También señala que se prevé acometer más mejoras para una mejor supervisión del acceso a la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia en todos los Estados miembros de la UE.

9. En el punto 19 de la Recomendación, se invitaba a los Estados miembros a que, a más tardar a mediados de mayo de 2021, presentaran un plan nacional en el que se informara de las medidas correspondientes para la aplicación de los principios de la Recomendación. Además, los avances en la aplicación de dichos planes debían 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.
10. En el informe anual de 2021 del Comité de Protección Social y en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022 se publicó una primera visión general de los planes nacionales presentados por los Estados miembros.
11. El informe de la Comisión 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<sup>2</sup> (en lo sucesivo, «informe de la Comisión») indica que el nivel de ambición varía en gran medida entre los Estados miembros, lo que refleja las circunstancias y preferencias nacionales. Además, concluye que siguen existiendo muchas diferencias en el acceso a la protección social.

---

<sup>2</sup> 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final).

## **RECONOCIENDO QUE:**

12. Los Estados miembros están planificando o, en su caso, llevando ya a cabo reformas estructurales destinadas a aplicar la Recomendación, a menudo centrándose específicamente en la mejora de la situación de los trabajadores por cuenta propia.
13. Algunos grupos, como los trabajadores no convencionales y los trabajadores por cuenta propia, tienen más probabilidades que otros de carecer de protección. Sin perjuicio de las disposiciones de la Recomendación del Consejo destinadas eliminar las diferencias entre todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, las presentes Conclusiones se centran en los trabajadores por cuenta propia como grupo que, en muchos Estados miembros, se enfrenta a grandes deficiencias en materia de protección<sup>3</sup>.
14. En 2022<sup>4</sup>, había 27,7 millones de personas que trabajaban por cuenta propia en la UE, lo que representaba el 13,7 % de la población ocupada. De estos trabajadores por cuenta propia, 18,9 millones eran trabajadores por cuenta propia sin asalariados. Además, alrededor de 3,3 millones de ellos tenían un único cliente (o un solo cliente dominante), que era quien determinaba la jornada de trabajo de alrededor de 770 000 de estos trabajadores.

---

<sup>3</sup>. 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final): «Conclusiones principales» (p. 2 y 3).

<sup>4</sup>. Encuesta de Población Activa de la UE de 2022 (Eurostat).

15. Como se indica en el informe de la Comisión, en más de la mitad de los Estados miembros los trabajadores por cuenta propia carecían de cobertura en alguna de las ramas de la protección social en 2022. Según la información facilitada por los Estados miembros, más de 15 millones de trabajadores por cuenta propia en la UE no tienen acceso a las prestaciones por desempleo en caso de cese de actividad<sup>5</sup>.
16. El acceso voluntario de los trabajadores por cuenta propia a los sistemas de protección social es conforme con la Recomendación del Consejo; sin embargo, los datos del informe de la Comisión indican que, 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 en algunos de los regímenes son bajas.
17. En algunos Estados miembros, las normas que regulan los derechos y las cotizaciones a que se refiere el punto 9 de la Recomendación perjudican a los trabajadores por cuenta propia, impidiéndoles recibir una cobertura efectiva y adecuada<sup>6</sup>.
18. El informe de la Comisión confirma que, en muchos Estados miembros, las transferencias sociales son esenciales para reducir el riesgo de pobreza y que las medidas para garantizar un acceso adecuado a la protección social pueden tener un impacto positivo en la situación de los trabajadores por cuenta propia<sup>7</sup>.
19. La transparencia en lo que respecta a la información que facilitan las administraciones públicas sobre el acceso a la protección social es esencial, dada la complejidad de los requisitos para acceder a las prestaciones, que afecta más gravemente a los trabajadores no convencionales y a los trabajadores por cuenta propia<sup>8</sup>.

---

5. 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 (COM/2023/43 final) (datos basados en la información facilitada por doce —de un total de trece— Estados miembros).

6. 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final): punto 2.3.1., «Carencias» («Cobertura efectiva») (p. 18 y 19).

7. 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final): punto 2.4.1., «Carencias» («Adecuación») (p. 23 y 24).

8. 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final): punto 2.5.1., «Acceso a la información» («Transparencia») (p. 27-29).

## **DESTACANDO QUE:**

20. Según el informe de la Comisión, «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.»
21. Entre las reformas ya llevadas a cabo o previstas por los Estados miembros para proteger a los trabajadores por cuenta propia cabe destacar las que proporcionan acceso a prestaciones por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, desempleo y cese de actividad, así como a prestaciones por discapacidad y a pensiones<sup>9</sup>.
22. Según el informe de la Comisión, en sus planes nacionales de aplicación alrededor de la mitad de los Estados miembros emprendieron o anunciaron medidas para mejorar la adecuación de los regímenes de protección social, especialmente en lo que se refiere a las pensiones de los trabajadores por cuenta propia<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>. 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final).

<sup>10</sup>. 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final): «Conclusiones principales» (p. 2).

23. Además, muchos Estados miembros han adoptado medidas relativas a la cobertura formal y efectiva de determinados grupos, que suelen tener un acceso limitado a la protección social, diseñadas para responder a las necesidades surgidas durante la crisis de la COVID-19<sup>11</sup>.
24. Los planes de recuperación y resiliencia de un número considerable de Estados miembros incluyen reformas e inversiones para mejorar el acceso a la protección social, como medidas para garantizar la transparencia, la adecuación y el acceso efectivo y formal<sup>12</sup>.
25. Los datos de Eurostat muestran que los trabajadores por cuenta propia corren un mayor riesgo de pobreza que aquellos con formas de empleo convencionales. Este es especialmente el caso de los trabajadores por cuenta propia sin asalariados. Como consecuencia de ello, las transferencias sociales revisten una importancia aún mayor para reducir el riesgo de pobreza entre los trabajadores por cuenta propia.
26. La protección social de los trabajadores por cuenta propia es especialmente pertinente en el proceso actual de transformación de las modalidades de trabajo. En la actualidad, un número significativo de personas combinan el empleo económicamente dependiente y el trabajo por cuenta propia, o cambian de una modalidad a otra. La movilidad transfronteriza en caso de teletrabajo y el trabajo en plataformas pueden plantear retos para los trabajadores por cuenta propia que deben abordarse.

---

<sup>11</sup>. Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022, adoptado por el Consejo el 14 de marzo de 2022, e 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final).

<sup>12</sup>. 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, de 31.1.2023 (COM/2023/43 final). ANEXO: [«Características principales de los planes nacionales de aplicación (PNA) en relación con el acceso a la protección social (y actualización)»].

27. Sin dejar de tener en cuenta las circunstancias y especificidades nacionales, el acceso de los trabajadores por cuenta propia a regímenes de protección social complementarios es otro aspecto que cabe considerar.

**EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA INVITA A LOS ESTADOS MIEMBROS A QUE, DE CONFORMIDAD CON LAS COMPETENCIAS NACIONALES Y TENIENDO EN CUENTA LAS CIRCUNSTANCIAS DE CADA UNO DE ELLOS:**

28. Sigam poniendo en práctica las medidas de los planes nacionales de aplicación y adopten otras nuevas para eliminar las diferencias que aún existen y garantizar la efectividad de los principios de cobertura formal y efectiva, adecuación y transparencia establecidos en la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.
29. Adapten, cuando sea necesario, las normas que regulan las cotizaciones, los derechos y el acceso a las prestaciones, al objeto de permitir el acceso efectivo a prestaciones adecuadas para los trabajadores por cuenta propia.
30. Aborden, cuando resulte procedente a la luz de las circunstancias nacionales, las diferencias existentes en los regímenes nacionales con respecto al acceso de los trabajadores por cuenta propia a la protección social, especialmente en las ramas en las que dichas diferencias son más acusadas, como en el caso de las prestaciones por desempleo, las prestaciones por enfermedad, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

31. Garanticen que los regímenes proporcionen un nivel adecuado de protección a los trabajadores por cuenta propia de manera oportuna y de acuerdo con las circunstancias nacionales, proporcionando los medios para mantener un nivel de vida digno y una adecuada sustitución de los ingresos y evitando en todos los casos que dichos trabajadores caigan en la pobreza.
32. Aumenten, cuando proceda, la transparencia de los sistemas de protección social, en particular mediante la difusión de información, el fomento de su conocimiento y la adopción de medidas para favorecer una digitalización de la protección social que sea fácil de usar, teniendo en cuenta las especificidades de los trabajadores por cuenta propia, reduciendo al mismo tiempo la brecha digital y prestando especial atención a los grupos con bajos niveles de alfabetización (digital, administrativa y económica) y a las personas con discapacidad.
33. Estudien maneras de reforzar el acceso a la protección social y, cuando sea necesario, eliminar las diferencias que aún existan, permitiendo la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.
34. Garanticen una recogida adecuada de datos a nivel nacional y un seguimiento permanente de las medidas destinadas a ampliar la protección social, así como que apoyen la participación nacional en el Sistema de Información Mutua sobre la Protección Social (MISSOC), en particular incluyendo información pertinente sobre los trabajadores por cuenta propia.

## **EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA INVITA A LA COMISIÓN A QUE:**

35. Difunda su informe sobre la aplicación de la Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia y promueva el debate sobre la protección social de los trabajadores por cuenta propia entre los Estados miembros y los interlocutores sociales europeos, así como en los foros internacionales pertinentes.
36. Supervise la aplicación de la Recomendación del Consejo en el contexto del Semestre Europeo y colabore con los Estados miembros para mejorar la comparabilidad de los datos entre los Estados miembros de la UE.
37. Siga trabajando de manera exhaustiva con los Estados miembros y el Comité de Protección Social en el seguimiento y los indicadores para la aplicación efectiva de la Recomendación y ponga en práctica intercambios de buenas prácticas y revisiones por pares con vistas a estimular el aprendizaje entre los Estados miembros.

**EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA INVITA AL COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL A QUE:**

38. Siga incluyendo en sus informes y trabajos temáticos la evolución del acceso a la protección social tanto de los trabajadores por cuenta ajena como de los trabajadores por cuenta propia, en cooperación, cuando sea necesario, con otros comités pertinentes.
39. Siga desempeñando su función específica en cuanto al seguimiento de la aplicación de la Recomendación del Consejo en todas sus dimensiones y en consonancia con su mandato.
40. Coopere con la Comisión para continuar desarrollando el marco de seguimiento del acceso a la protección social.
41. Estudie la posibilidad de llevar a cabo revisiones temáticas por pares e intercambios periódicos de información para apoyar la aplicación efectiva de la Recomendación.

---