C/2025/106

10.1.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Desequilibrios sobre protección social en general y específicamente respecto de las «nuevas formas de trabajo» y «los trabajadores atípicos»

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/106)

Ponente: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Asesores	Anna KWIATKIEWICZ (por el Grupo I) Cristóbal MOLINA NAVARRETE (por la ponente, Grupo II)
Decisión de la Asamblea	15.2.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	3.10.2024
Aprobado en el pleno	23.10.2024
Pleno n.º	591
Resultado de la votación (a favor/ en contra/abstenciones)	140/13/51

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recuerda que la Unión Europea y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales como los que se indican en la Carta Social Europea, tienen como objetivo, además de fomentar un alto nivel de empleo y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, «conseguir una protección social adecuada» (artículo 151 del TFUE). En este mismo sentido, el principio 12 del pilar europeo de derechos sociales reconoce el «derecho a una protección social adecuada» a todas las personas trabajadoras, con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, incluyendo, en «condiciones comparables», a los trabajadores por cuenta propia.

1.2. El CESE toma nota, conforme a un reciente informe de la Comisión Europea, de que en las economías más competitivas y en los mercados de trabajo más dinámicos, como son los de la Unión y los Estados miembros, hace varias décadas que se desarrollan las denominadas formas de empleo atípicas. Este informe confirma que su volumen supone más de la tercera parte de la población activa de la Unión Europea. Conforme a los informes de la OIT en esta materia, las causas que originan estos procesos de transición del trabajo típico al trabajo atípico son diversas y van en ascenso, como la globalización, las innovaciones organizativas de las empresas, la digitalización, las propias condiciones del progreso social, así como los cambios y deficiencias en la regulación de las relaciones de empleo.

1.3. El CESE constata el consenso institucional basado en las investigaciones disponibles (OIT, Comisión, Consejo, Parlamento Europeo) para incluir todas las formas que no se ajustan al empleo típico (por cuenta ajena y subordinado, a tiempo completo y fijo) como trabajo atípico, incluyendo además nuevas modalidades (empleo temporal; a tiempo parcial; trabajo intermitente; trabajos a demanda; trabajo en plataformas; relaciones de trabajo encubiertas; empleo por cuenta propia económicamente dependiente o vulnerable). Aunque la OIT diferencia claramente el trabajo atípico del trabajo precario, los trabajadores atípicos carecen del mismo nivel de protección que los trabajadores típicos, por lo que en muchos casos no tienen garantizado el acceso a prestaciones suficientes y sostenibles.

1.4. El CESE recuerda que la práctica totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea han ratificado la Carta Social Europea (al menos la de 1961), lo que significa que han aceptado el compromiso de «mantener el sistema de seguridad social en un nivel satisfactorio, al menos igual al necesario para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social y esforzarse por elevar progresivamente el sistema de seguridad social a un nivel superior», según establece su artículo 12, apartados 2 y 3. Por tanto, el CESE anima a las instituciones de la gobernanza comunitaria y los Estados miembros, en el marco de sus respectivas competencias, y previo diálogo social en los niveles adecuados, a que aseguren la adaptación de los sistemas de protección social a las formas de trabajo no convencional, a fin de garantizar la cobertura y prestaciones suficientes, además de sostenibles, para asegurar un trabajo decente y una vida digna.

1.5. El CESE considera que, sin perjuicio de la posibilidad de explorar un instrumento normativo, el camino trazado por la Recomendación del Consejo a los Estados miembros sobre el acceso a una protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, permite avanzar en:

a) esquemas de protección social adecuados (cerrar brechas de acceso formal);

b) derechos acumulables o transferibles entre sistemas (cobertura efectiva);

c) beneficios suficientes, con una contribución proporcional (adecuación);

d) información adecuada sobre derechos y obligaciones (transparencia).

1.6. Según la configuración de la OIT, los sistemas de protección social adecuados y sostenibles son una condición esencial para garantizar la calidad de vida de todas las personas. Por lo tanto, el CESE considera necesario que los Estados miembros avancen, de acuerdo con las practicas nacionales, en los sistemas de protección social que no se centren solo en las personas trabajadoras, típicas o atípicas, sino en el conjunto de la ciudadanía, atribuyendo a toda persona en incapacidad de trabajar una renta mínima combinada con incentivos y ayuda para el retorno al empleo para quien pueda trabajar, conforme al principio 14 del pilar europeo de derechos sociales, garantizando en todo momento una protección suficiente y su sostenibilidad financiera.

1.7. Como presupuesto para este progreso, el CESE insta a los Estados miembros a efectuar una revisión profunda e integral de las fuentes de financiación de los sistemas de protección social, para que, sin poner en peligro la creación de empleo, garanticen la sostenibilidad financiera de los mismos. La UE puede apoyar a los Estados miembros en este empeño facilitando el intercambio de experiencias relacionadas con la revisión/reforma de los sistemas nacionales de protección social.

1.8. El CESE reconoce que la competencia principal para realizar esta adaptación de los sistemas de protección social a los cambios económicos y de los mercados de trabajo recae en los Estados miembros, con la participación del diálogo social. Ahora bien, la Unión, en el marco del principio de subsidiariedad, debería hacer mayores esfuerzos para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los obstáculos señalados como más relevantes para examinar y, en su caso, rectificar sus carencias en materia de protección social para el trabajo atípico, de manera que, sin perjudicar sus ventajas en términos de flexibilidad para las empresas y las personas empleadas, garantice prestaciones suficientes y sostenibles comparables a las del trabajo típico.

1.9. El CESE constata que el TJUE y los tribunales nacionales limitan la posibilidad de introducir, mediante leyes nacionales, acciones positivas para corregir las brechas de género en protección social. De ahí que proponga a la Comisión y al Consejo reformas de la Directiva 79/7/CE ([1]) a fin de adaptarla a los tiempos. En consecuencia, el CESE invita a la Comisión a que evalúe, en el menor tiempo posible, la aplicación de la Directiva 79/7/CE y, en su caso, proponga al Consejo y al Parlamento Europeo las reformas que se estimen más adecuadas para promover, por parte de los Estados miembros y en el marco del Diálogo Social, la corrección efectiva de dichas brechas, de conformidad con el artículo 157, apartado 4, del TFUE.

1.10. El CESE considera que el intercambio de experiencias entre los Estados miembros es una vía adicional útil para avanzar en las mejores prácticas de adaptación de los sistemas nacionales de protección social a los mercados laborales modernos con una variedad de contratos y acuerdos contractuales, entre ellos un 40 % de trabajo atípico ([2]), corrigiendo los desequilibrios que puedan existir. Por tanto, pide a la Comisión que fomente este tipo de encuentros de aprendizaje mutuo, facilitando que participen en ellos los interlocutores sociales nacionales y el CESE.

([1]) 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).

([2]) 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, Bruselas, 31.1.2023, COM(2023) 43 final.

2. **Antecedentes, justificación y elementos principales del objeto del Dictamen**

2.1. La garantía de una protección social adecuada para todas las personas forma parte del concepto de trabajo digno. Así lo reafirmó el CESE en su Dictamen relativo a la Comunicación de la Comisión Europea «Trabajo digno en todo el mundo» ([3]).

2.2. Un futuro sostenible para la Unión Europea solo puede asentarse en la combinación de un sistema económico sólidamente competitivo y una fuerte dimensión social. De ahí que el CESE abogue por mejorar la protección social de todas las personas como un elemento fundamental e irrenunciable del modelo social europeo. Así lo recomienda el Dictamen sobre la aplicación del pilar europeo de derechos sociales a fin de dar solvencia a sistemas de protección social fiables, adecuados y suficientes ([4]), respetando al mismo tiempo las diferentes tradiciones nacionales y el reparto de competencias.

2.3. El CESE constata una notable transición desde la forma de empleo típico (asalariado, indefinido, jornada completa) a formas atípicas, tradicionales (empleo parcial, temporal, intermitente) y nuevas (trabajo en plataformas digitales, trabajo autónomo económicamente dependiente o vulnerable ([5]) – OIT, 2016 ([6]); Eurofound, 2017 ([7]); Consejo, 2019 ([8]); Comisión, 2023 ([9])). En todos estos procesos inciden los cambios en el mundo del trabajo, las fluctuaciones y crisis macroeconómicas y las reformas normativas.

2.4. El CESE ya ha tenido ocasión de expresar su apoyo al reforzamiento de las condiciones de transparencia y previsibilidad del empleo en el Derecho de la Unión y en los nacionales para las personas trabajadoras, en especial las atípicas ([10]). Entre esas condiciones de transparencia está la protección social.

2.5. Ante esta evolución de la economía y los mercados de trabajo, las instituciones europeas advierten que, junto a las oportunidades de flexibilidad en la gestión que proporcionan estas formas atípicas a las empresas y las personas, también presentan riesgos debido a la inseguridad económica. Asimismo, como alertan la Comisión (2023) y la OIT (2016), estos déficits de protección social pueden repercutir negativamente en el conjunto de la economía y la sociedad, porque ponen en riesgo la demanda interior, la inversión en capital humano y la cohesión social.

2.6. El CESE coincide con el Consejo y la Comisión en que las persistentes insuficiencias de los sistemas de protección social respecto de las formas de empleo atípico agravan las brechas entre generaciones de ciudadanos, géneros o grupos sociales. La razón principal de estas potenciales situaciones de inequidad social reside en que en las formas de empleo atípico prevalece la contratación de personas jóvenes, inmigrantes y mujeres, de modo que estos grupos concentran el trabajo temporal, a tiempo parcial, intermitente o discontinuo, el trabajo a demanda, los contratos de cero horas, etc.

2.7. El CESE considera que, en coherencia con lo que propone la OIT, en este escenario, reducir las deficiencias de acceso a una protección social suficiente de las formas de trabajo atípicas, también del trabajo por cuenta propia, en especial de los autónomos económicamente dependientes y de los que están en situaciones vulnerables, a través de un *mix*, de las oportunas reformas legislativas y no legislativas, medidas políticas y apoyo financiero, contribuiría decisivamente a paliar las desigualdades, incluida la brecha de género en protección social ([11]).

([3]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Trabajo digno en todo el mundo» [COM(2022) 66 final] (DO C 486 de 21.12.2022, p. 149).
([4]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El pilar europeo de derechos sociales: evaluación de las primeras medidas de aplicación y recomendaciones para el futuro» [Dictamen de iniciativa] (DO C 14 de 15.1.2020, p. 1).
([5]) https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/Study-on-the-extent-of-dependent-self-employment-in-the-EU.pdf.
([6]) https://www.ilo.org/es/publications/el-empleo-atipico-en-el-mundo-retos-y-perspectivas-principales-conclusiones.
([7]) https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/non-standard-forms-employment-recent-trends-and-future-prospects.
([8]) DO C 387 de 15.11.2019, p. 1.
([9]) COM(2023) 43 final.
([10]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia» [COM(2018) 132 final] (DO C 440 de 6.12.2018, p. 135).
([11]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La igualdad de género en los mercados laborales europeos» (Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo) (DO C 110 de 22.3.2019, p. 26).

2.8. El CESE toma nota del Informe ([12]) 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, según el cual, en 2021 casi un 40 % de la población ocupada de la UE desempeña modalidades de trabajo atípico. Prácticamente un millón de personas son autónomos económicamente dependientes. El CESE toma nota de que una importante corriente de la literatura jurídica internacional ([13]), asumida por la Comisión Europea, evidencia que la mayor parte de los sistemas de seguridad social presentan insuficiencias para proteger de forma adecuada estas situaciones de los trabajadores atípicos.

2.9. El CESE constata que la OIT muestra igualmente su preocupación por el mayor riesgo de inseguridad económica de las formas atípicas de empleo y, para prevenirlo, postula medidas legislativas y políticas que, sin privar a los empleos atípicos de la flexibilidad asociada a aquellas, garanticen una protección social adecuada (acceso, cobertura efectiva, adecuación y transparencia) ([14]). Los mercados laborales contemporáneos ofrecen, pues, más y mejores oportunidades, pero también conviven con numerosas situaciones de subprotección social. En consecuencia, el CESE considera que las instituciones de la gobernanza comunitaria y los Estados miembros, en el marco de sus respectivas competencias, y previo diálogo social en los niveles adecuados, deben aumentar sus esfuerzos para asegurar que los sistemas de protección social se adaptan a estas formas de trabajo no convencional, a fin de garantizar la cobertura y prestaciones suficientes, además de sostenibles, para asegurar un trabajo decente y una vida digna. Son necesarias unas tasas de empleo estables y elevadas para apoyar la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social.

3. **Contexto europeo y aportaciones institucionales y científicas**

3.1. El CESE recuerda que el principio 12 del pilar europeo de derechos sociales reconoce el «derecho a una protección social adecuada» a todas las personas trabajadoras por cuenta ajena, con independencia del tipo y la duración de su relación laboral. Lo mismo se reconoce, en condiciones comparables, a los trabajadores por cuenta propia. Por lo tanto, se debe alentar y apoyar a los Estados miembros en la reforma de sus sistemas nacionales de protección social para que garanticen el acceso a la protección social a todos, independientemente del tipo de contrato laboral, así como a los trabajadores autónomos. A tal fin, los trabajadores atípicos deben poder disfrutar de una protección equivalente a la de los trabajadores típicos, de modo que accedan a prestaciones suficientes y sostenibles en proporción a sus cotizaciones.

3.2. A fin de poner en práctica este objetivo de política social, el 8 de noviembre de 2019 el Consejo EPSCO adoptó la Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social ([15]), en la que se recomienda a los Estados miembros que garanticen que todos los trabajadores y autónomos puedan disfrutar de:

a) esquemas de protección social (cerrar brechas de acceso formal);

b) derechos acumulables o transferibles entre sistemas (cobertura efectiva);

c) beneficios suficientes, con una contribución proporcional (adecuación);

d) información adecuada sobre derechos y obligaciones (transparencia).

3.3. El apartado 19 de la Recomendación del Consejo insta a los Estados miembros a que apliquen los principios establecidos y presenten un plan en el que se informe sobre las medidas correspondientes que se adoptarán a escala nacional. En diciembre de 2022 todos los Estados miembros, salvo Luxemburgo, habían presentado dicho plan nacional de aplicación (PNA). Los PNA fueron debatidos por el Consejo EPSCO en diciembre de 2021 en el marco del Semestre Europeo, y en mayo de 2022 en el seno del Comité de Protección Social. También se consultó a los interlocutores sociales (mayo de 2022).

([12]) COM(2023) 43 final.

([13]) Spasova, S. et al.: «Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe. A Study of National Policies», informe de la Red Europea de Política Social para la Comisión Europea, Luxemburgo, 2017; M. Westerveld y M. Olivier (dir.): *Social Security outside the Realm of the Employment Contract. Informal Work and Employee-Like Workers*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019; I. Daugareilh: «Introduction: social protection for digital platform workers in Europe», *International Social Security Review*, vol. 74, n.º 3-4, edición especial, 2021, pp. 5-12.

([14]) *Non-Standard Employment around the World. Understanding Challenges, Shaping Prospects*, Ginebra, BIT, 2016, pp. 18-19.

([15]) https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9478.

3.4. La Comisión ha examinado la aplicación de los objetivos de la Recomendación hasta el momento realizada por los Estados miembros. El CESE toma nota del informe ([16]) presentado a tal fin (enero de 2023), en el que constata algunos avances y muchas carencias. Junto a los referidos PNA, la Comisión ha tenido en cuenta los objetivos de reformas estructurales vinculados a la mejora de la protección social del trabajo atípico en los PNRR.

3.5. El CESE toma nota de que los PNRR aceleran la transición digital y ecológica. La transición digital promueve la expansión de la economía y el trabajo en plataformas digitales. Esto ofrece notables oportunidades para acceder al mercado laboral y obtener ingresos adicionales que mejoren el nivel de renta, pero también plantea déficits de protección social que dificultan una vida digna, especialmente para los colectivos más vulnerables.

3.6. Para cumplir con el objetivo de una protección social adecuada del artículo 151 del TFUE, el CESE considera necesario profundizar en la gestión justa y eficaz de la transición ecológica, lo que requiere también adaptar y reforzar las redes de seguridad social preexistentes de los Estados miembros, con el apoyo de la Unión Europea y previo diálogo social en los diversos niveles adecuados, a fin de compensar los efectos de la lucha contra el cambio climático en el bienestar de las personas, los colectivos y las zonas más vulnerables.

3.7. Desde principios de 2022, surgió un nuevo reto para las economías, la sociedad y los sistemas de protección europeos: el entorno económico y geopolítico desencadenado por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Este persistente conflicto supone nuevos riesgos de pobreza para los hogares ya vulnerables, mucho más para aquellos cuyos miembros tienen baja cualificación, no trabajan a tiempo completo, realizan otras formas de trabajo, empleo atípico o están inactivos. De ahí la necesidad de promover, en el marco del Semestre Europeo, sistemas nacionales de protección social sostenibles e inclusivos, por cuanto generan beneficios sociales y también beneficios económicos. Dichos sistemas son importantes para el buen funcionamiento de los mercados laborales, ya que prestan apoyo ante las incidencias de la vida, como la enfermedad y el desempleo. Al mismo tiempo, esos sistemas ayudarán en la transición de un empleo a otro y reducirán los períodos de inactividad de las personas que puedan trabajar.

3.8. El CESE constata que la Comisión y el Consejo, desde 2019, han puesto en marcha varias iniciativas, también legislativas, vinculadas a la protección del trabajo atípico (adecuación de los salarios mínimos, promoción de una renta mínima adecuada para la inclusión activa, Directiva sobre unas condiciones laborales transparentes y previsibles, que incluye información sobre la seguridad social, Directiva para la mejora del trabajo en plataformas, etc.).

3.9. El CESE toma nota de que la Comisión supervisa las cuestiones relacionadas con la protección social en el marco del Semestre Europeo. Además, el indicador de rendimiento de la protección social (instrumento de seguimiento elaborado con el Comité de Protección Social para detectar las principales tendencias sociales en la UE) determina cada año los Estados miembros que tienen un reto social clave en relación con el acceso a la protección social.

4. **Observaciones generales**

4.1. El CESE recuerda que la práctica totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea han ratificado la Carta Social Europea, lo que significa que han aceptado el compromiso de «mantener el sistema de seguridad social en un nivel satisfactorio, al menos igual al necesario para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social y esforzarse por elevar progresivamente el sistema de seguridad social a un nivel superior», según establece su artículo 12, apartados 2 y 3 ([17]). En consecuencia, están comprometidos con la adaptación continua a los cambios de los mercados de trabajo en contextos de economías cambiantes y competitivas, a fin de garantizar una protección social equitativa para todas las personas mediante sistemas adecuados, suficientes y sostenibles y, en su caso, deben ser apoyados en sus intentos.

4.2. El CESE constata, a la luz del informe de la Comisión (2023), que la gran mayoría de los sistemas de protección social siguen concebidos para los trabajos y trabajadores convencionales o típicos (enfoque contributivo). Como consecuencia de ello, una parte cada vez mayor de la población activa no goza de suficiente protección social debido a su situación de mayor riesgo y vulnerabilidad en el mercado de trabajo (asalariado o por cuenta propia) o al tipo de relación laboral que mantiene.

([16]) COM(2023) 43 final.
([17]) Carta Social Europea (revisada).

4.3. El CESE toma nota de la extrema diversidad en la aplicación de la Recomendación respecto de cada Estado miembro y confirma importantes desequilibrios territoriales. El CESE comparte con la Comisión su preocupación por que solo una minoría de Estados aborden de forma global y coherente los déficits existentes en el acceso real, cobertura efectiva y adecuación de la protección social. De ahí la imperiosa necesidad de intensificar y acelerar los esfuerzos para su aplicación, basada en los principios de la buena gobernanza, a fin de corregir dichos déficits. 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.

4.4. El CESE valora positivamente que se utilicen indicadores objetivos para medir los avances desde la adopción de la Recomendación. Sin embargo, es necesario actualizarlos para mejorar la transparencia, pues se constatan lagunas de datos en varias categorías de trabajo atípico, como el estacional en los sectores agrario y alimentario (trabajadores temporales, desplazados o intermitentes). De ahí las deficiencias de Eurostat. Es fundamental intentar actualizar el conjunto de indicadores utilizado, con el fin de garantizar que sean comparables y estadísticamente fiables.

4.5. El CESE toma nota de los intercambios de información entre representantes de los Estados miembros y los interlocutores sociales. No obstante, considera necesario mejorar el control del acceso a la protección social en todos los Estados miembros de la UE y perfeccionar la información disponible sobre la materialización de los riesgos, la percepción de prestaciones, la cuantificación de las carencias en la cobertura formal y la adecuación, dada la gran diversidad de situaciones en los Estados miembros. Es necesario animar también a los Estados miembros a que diseñen regímenes de protección social adecuados para los autónomos y les animen a participar en todas las ramas ofrecidas.

4.6. El CESE observa que ciertas ramas de protección social presentan más déficits. Así sucede con las prestaciones por desempleo (trece Estados miembros), enfermedad (once) y 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 país. Además, los trabajadores por cuenta propia de diecinueve Estados miembros y algunos trabajadores no convencionales de diecisiete de ellos carecían de cobertura en, al menos, una rama de la protección social.

4.7. El CESE considera que la Comisión debería redoblar su apoyo a los Estados miembros para hacer frente a los obstáculos señalados, con el fin de examinar y, en su caso, rectificar sus carencias en materia de protección social para el trabajo atípico. Junto a la necesidad de mantener una adecuada flexibilidad del mercado laboral se sitúa 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, empleadas del hogar, trabajadores agrarios, etc. Deberían tenerse en cuenta las buenas prácticas.

4.8. El CESE es consciente de que las medidas destinadas a disminuir el uso de contratos atípicos, sin pérdida de flexibilidad para empresas y trabajadores, contribuyen a paliar los déficits en la cobertura formal y efectiva (las puestas en marcha en Países Bajos, Polonia y Alemania). Entre esas medidas figuran la reducción de los incentivos sociales y fiscales a los contratos de corta duración o de autónomos ficticios, la regulación del trabajo en plataformas o la reforma de la legislación laboral para abordar la segmentación. Una clasificación correcta garantiza el acceso a la protección social adecuada y crea un entorno normativo más claro.

5. **Observaciones particulares**

5.1. El CESE toma nota de la visión general de los veintiséis PNA, que revela que, según el informe de la Comisión, si bien casi todos los planes se refieren 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. Algunos Estados consideran que han aplicado todas las disposiciones de la Recomendación (Bulgaria y Suecia) o casi todas (Chequia, Francia, Hungría, Austria y Polonia).

5.2. El CESE también observa con preocupación la extremada diversidad de calendarios de aplicación (ya sean adoptados o previstos) de un país a otro: diez PNA se centran en una medida política o legislativa principal, once incluyen un conjunto de entre tres y ocho medidas y solo el plan de Bélgica propone más de treinta medidas. Únicamente trece Estados mencionan medidas adoptadas.

5.3. El CESE considera necesario que los PNA tengan en cuenta a todos los colectivos de trabajadores atípicos, no solo a reducidos colectivos específicos, y recomienda revisar todos los regímenes o ramas de la protección social para reducir los déficits existentes. Diecisiete Estados miembros abordan de forma selectiva la situación de déficits de protección social y se centran en los trabajadores por cuenta propia.

5.4. El CESE constata, a la vista del Informe de la Comisión, que un pequeño grupo de PNA (como los de Bélgica, Estonia y Chipre) incluyen información detallada sobre cada medida planificada, pero una mayoría de Estados miembros no detalla las medidas anunciadas de cara al futuro. El CESE pide a la Comisión que sea más exhaustiva a la hora de requerir y evaluar la información mínima para estos planes, al objeto de mejorar los indicadores de transparencia de las diferentes situaciones de atipicidad, evitando crear cargas administrativas adicionales.

5.5. El CESE muestra su preocupación por que solo un número limitado de PNA mencione la participación de los interlocutores sociales en la elaboración del plan y apenas se haga referencia a otras partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil. El CESE pide a la Comisión y los Estados miembros que los PNA se lleven a cabo en el marco del diálogo social, con los agentes sociales y con las organizaciones de la sociedad civil.

5.6. El CESE considera que los PNA podrían resultar más eficaces si la Comisión requiere una mejor vinculación con las medidas políticas previstas en el marco de los PNRR y las medidas de seguimiento en el contexto del Semestre Europeo. A juicio del CESE, esta vinculación maximizaría su impacto positivo y reduciría eventuales incoherencias. Para ello, los Estados miembros deben recibir el apoyo adecuado.

5.7. Según la configuración de la OIT, los sistemas de protección social adecuados y sostenibles son una condición esencial para garantizar la calidad de vida de todas las personas. Por lo tanto, el CESE considera que es necesario animar a los Estados miembros a avanzar en los sistemas de protección social que no se centren solo en las personas trabajadoras, típicas o atípicas, sino en el conjunto de la ciudadanía, teniendo en cuenta las prácticas nacionales, con el fin de avanzar hacia sistemas más universales, cuando sea oportuno, garantizando en todo momento la protección suficiente y su sostenibilidad financiera ([18]).

5.8. El CESE recomienda a la Comisión que, para conciliar el trabajo digno con la soberanía alimentaria, mejore la protección social de los trabajadores estacionales del sector agroalimentario mediante, entre otras cosas, la promoción de actividades de aprendizaje mutuo para los Estados miembros, incluida la lucha contra el trabajo no declarado.

5.9. El CESE constata que el TJUE y los tribunales nacionales limitan la posibilidad de introducir, mediante leyes nacionales, acciones positivas para corregir las brechas de género en protección social. De ahí que proponga a la Comisión y al Consejo reformas de la Directiva 79/7/CE a fin de adaptarla a los tiempos. En consecuencia, el CESE invita a la Comisión a que evalúe, en el menor tiempo posible, la aplicación de la Directiva 79/7/CE y, en su caso, proponga al Consejo y al Parlamento Europeo las reformas que se estimen más adecuadas para promover, por parte de los Estados miembros y en el marco del Diálogo Social, la corrección efectiva de dichas brechas, de conformidad con el artículo 157, apartado 4, del TFUE.

5.10. El CESE considera que el intercambio de experiencias entre los Estados miembros es una vía adicional útil para avanzar en las mejores prácticas de adaptación de los sistemas nacionales de protección social al trabajo atípico, corrigiendo los desequilibrios que puedan existir. Por tanto, pide a la Comisión que fomente este tipo de encuentros de aprendizaje mutuo, facilitando que participen en ellos los interlocutores sociales nacionales, cuando sea oportuno, y el CESE.

Bruselas, 23 de octubre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

([18]) Por ejemplo, rentas mínimas de los Estados nacionales, incluso facilitadoras del retorno al empleo, conforme al principio 14 del pilar europeo de derechos sociales.

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 75, apartado 3, del Reglamento interno):

Enmienda 1

SOC/802

Desequilibrios sobre protección social

Punto 5.9

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE constata que el TJUE y los tribunales nacionales limitan la posibilidad de introducir, mediante leyes nacionales, acciones positivas para corregir las brechas de género en protección social. ***De ahí que proponga a la Comisión y al Consejo reformas de la Directiva 79/7/CE a fin de adaptarla a los tiempos.*** En consecuencia, el CESE invita a la Comisión a que evalúe, en el menor tiempo posible, la aplicación de la Directiva 79/7/CE y***, en su caso, proponga al Consejo y al Parlamento Europeo*** las reformas que se estimen más adecuadas para ***promover, por parte de los Estados miembros*** y en el marco del Diálogo Social***, la corrección efectiva de dichas brechas, de conformidad con*** el artículo 157, apartado 4, del TFUE.	El CESE constata que el TJUE y los tribunales nacionales limitan la posibilidad de introducir, mediante leyes nacionales, acciones positivas para corregir las brechas de género en protección social. En consecuencia, el CESE invita a la Comisión a que evalúe, en el menor tiempo posible, la aplicación de la Directiva 79/7/CE y ***a que anime a los Estados miembros a llevar a cabo*** las reformas que se estimen más adecuadas para ***corregir esas brechas, en el nivel nacional*** y en el marco del Diálogo Social***, mediante la adopción de las medidas positivas que establece*** el artículo 157, apartado 4, del TFUE.

Exposición de motivos

Antes que solicitar la revisión de la Directiva 79/7/CE, el texto debería centrarse en pedir a los Estados miembros que lleven a cabo las reformas oportunas. El artículo 157, apartado 4, del TFUE establece lo siguiente: «Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales».

Resultado de la votación

A favor:	82
En contra:	90
Abstenciones:	20

Enmienda 2

SOC/802

Desequilibrios sobre protección social

Punto 1.5

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE considera que, sin perjuicio de ***la posibilidad de explorar un instrumento normativo***, el camino trazado por la Recomendación del Consejo a los Estados miembros sobre el acceso a una protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, permite avanzar en:	El CESE considera que, sin perjuicio de ***posibles nuevas medidas de la UE para abordar los retos pendientes***, el camino trazado por la Recomendación del Consejo a los Estados miembros sobre el acceso a una protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, permite avanzar en:
a) esquemas de protección social adecuados (cerrar brechas de acceso formal);	a) esquemas de protección social adecuados (cerrar brechas de acceso formal);
b) derechos acumulables o transferibles entre sistemas (cobertura efectiva);	b) derechos acumulables o transferibles entre sistemas (cobertura efectiva);
c) beneficios suficientes, con una contribución proporcional (adecuación);	c) beneficios suficientes, con una contribución proporcional (adecuación);
d) información adecuada sobre derechos y obligaciones (transparencia).	d) información adecuada sobre derechos y obligaciones (transparencia).

Exposición de motivos

No es necesario hacer referencia a la posibilidad de explorar un instrumento normativo, dadas las conclusiones a que llega 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. Entre otras cosas afirma que:

— la Recomendación del Consejo ha contribuido a impulsar la introducción de cambios en los sistemas nacionales arraigados de protección social;

— 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 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;

— 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;

— se prevé que el informe 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.

Resultado de la votación

A favor:	81
En contra:	105
Abstenciones:	12

Enmienda 3

SOC/802

Desequilibrios sobre protección social

Punto 1.9

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE constata que el TJUE y los tribunales nacionales limitan la posibilidad de introducir, mediante leyes nacionales, acciones positivas para corregir las brechas de género en protección social. ***De ahí que proponga a la Comisión y al Consejo reformas de la Directiva 79/7/CE a fin de adaptarla a los tiempos.*** En consecuencia, el CESE invita a la Comisión a que evalúe, en el menor tiempo posible, la aplicación de la Directiva 79/7/CE y***, en su caso, proponga al Consejo y al Parlamento Europeo*** las reformas que se estimen más adecuadas para ***promover, por parte de los Estados miembros*** y en el marco del Diálogo Social***, la corrección efectiva de dichas brechas, de conformidad con*** el artículo 157, apartado 4, del TFUE.	El CESE constata que el TJUE y los tribunales nacionales limitan la posibilidad de introducir, mediante leyes nacionales, acciones positivas para corregir las brechas de género en protección social. En consecuencia, el CESE invita a la Comisión a que evalúe, en el menor tiempo posible, la aplicación de la Directiva 79/7/CE y a ***que anime a los Estados miembros a llevar a cabo*** las reformas que se estimen más adecuadas para ***corregir esas brechas de forma eficaz, en el nivel nacional*** y en el marco del Diálogo Social, ***mediante la adopción de las medidas positivas que establece*** el artículo 157, apartado 4, del TFUE.

Exposición de motivos

Antes que solicitar la revisión de la Directiva 79/7/CE, el texto debería centrarse en pedir a los Estados miembros que lleven a cabo las reformas oportunas. El artículo 157, apartado 4, del TFUE establece lo siguiente: «Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales».

Resultado de la votación

Resultado idéntico al de la enmienda 1 al punto 5.9 (enmiendas vinculadas).