

LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA UE: UNA VISIÓN COMPARADA E INTERDISCIPLINAR¹

[SOCIAL PROTECTION FOR THE SELF-EMPLOYED IN THE UE: A COMPARATIVE AND INTERDISCIPLINARY PERSPECTIVE]

Daniel Pérez del Prado

Fecha de recepción: 23 de julio de 2026
Fecha de aceptación: 14 de agosto de 2026

Sumario: 1. MÉTODO Y OBJETO: OPORTUNIDAD DE UNA INVESTIGACIÓN COMPARADA E INTERDISCIPLINAR EN EL ESTUDIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO.- 2. LA SITUACIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA UE.- 3. LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA FORMAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO.- 3.1. Cobertura formal: situación y tendencias.- 3.2. El impacto del diseño legal.- 4. LAS INTERRELACIONES ENTRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y LA COBERTURA EFECTIVA.- 4.1. Modelos de cotización en la Unión.- 4.2. Equidad, adecuación y sostenibilidad de la protección social del trabajo autónomo.- 5. ESTRATEGIAS PARA PRESTACIONES MÁS INCLUSIVAS.- 6. BIBLIOGRAFÍA.

Contents: 1. METHOD AND OBJECTIVE: THE VALUE OF COMPARATIVE AND INTERDISCIPLINARY RESEARCH IN THE STUDY OF SOCIAL PROTECTION FOR THE SELF-EMPLOYED.- 2. THE SITUATION OF SELF-EMPLOYMENT IN THE EU.- 3. EXPANDING FORMAL SOCIAL PROTECTION COVERAGE FOR THE SELF-EMPLOYED.- 3.1. Formal coverage: situation and trends.- 3.2. The impact of legal design.- 4. INTERRELATIONSHIPS BETWEEN THE FINANCING SYSTEM AND EFFECTIVE COVERAGE.- 4.1. Contribution models in the Union.- 4.2. Equity, adequacy, and sustainability of social protection for the self-employed.- 5.

¹ Este trabajo forma parte de los proyectos de investigación “Transformación digital y relaciones laborales: de la flexiseguridad a la tecnoseguridad” (PID2024-160574OB-C21).
ACDCT, VOL. XVII (2025), ISSN: 2792-5145, PÁGS. 141-187

*STRATEGIES FOR MORE INCLUSIVE BENEFITS.- 6.
BIBLIOGRAPHY.*

Resumen: Sobre la base de una metodología comparada e interdisciplinar, el presente estudio aborda estudiar el modo en que los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea dotan de cobertura, y de qué tipo, al trabajo autónomo; y en qué medida, a través de técnicas de *soft-law* están tratando de procurar de una mejor y más inclusiva protección social a esta forma de trabajo.

***Abstract:** Based on a comparative and interdisciplinary methodology, this study examines how the social security systems of European Union Member States provide coverage, and what type of coverage, for self-employment, and the extent to which they are attempting to secure better and more inclusive social protection for this form of work through soft-law mechanisms.*

Palabras clave: Trabajo autónomo, Seguridad social, UE, Cobertura, Prestaciones.

***Keywords:** Self-employment, Social security, EU, Coverage, Benefits.*

* * *

1. MÉTODO Y OBJETO: OPORTUNIDAD DE UNA INVESTIGACIÓN COMPARADA E INTERDISCIPLINAR EN EL ESTUDIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO

Decía Kahn-Freund que «el uso del Derecho comparado con fines prácticos se convierte en un abuso sólo si está informado por un espíritu legalista que ignora el contexto del Derecho»¹. No es esta una idea nueva, ya Montesquieu nos advirtió de que «como las leyes civiles dependen de las políticas, porque unas y otras se dictan para la misma sociedad, sería conveniente que no se trasladase ninguna ley civil de una nación a otra sin ver antes que las dos naciones tuvieran iguales instituciones y el mismo derecho político»². De ahí que no baste «con comparar normas; hay que comparar sistemas vivos, lo que implica método, contexto y crítica. Trasplantar reglas jurídicas sin comprender la estructura de poder y el entorno que las sostiene conduce al fracaso»³.

Por consiguiente, el contexto importa, tanto, que puede afirmarse que no es posible exportar, sin más, instituciones de un Derecho nacional a otro⁴, lo que no quiere decir que aquellas no puedan resultar de interés y utilidad a los efectos de éste, especialmente en lo que respecta a la regulación de nuevos problemas o realidades o la reforma de otras ya existentes⁵, entre otras funciones o utilidades del Derecho comparado⁶. Para ello es necesario tener en cuenta el peculiar entorno en el que las instituciones jurídicas nacen y se desarrollan en un determinado país y las semejanzas y diferencias que les unen y separan con las del Estado con el que se compara.

Es en este preciso aspecto en el que el análisis interdisciplinar puede resultar de utilidad al comparado. Entre las distintas justificaciones que se han dado

¹ KAHN-FREUND, O., «On Uses and Misuses of Comparative Law», *The Modern Law Review*, vol. 37, 1, 1974, [Modern Law Review, Wiley], p. 27.

² MONTESQUIEU, C. S., *Del espíritu de las leyes*, vol. I, Lex Nova, Valladolid, 2008, cap. III.

³ CASAS BAAMONDE, M. E., «El valor del Derecho Comparado y los valores fundamentales del Derecho de la UE», p. 8.

⁴ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., «Flexiseguridad: el debate europeo en curso», *Relaciones Laborales*, Nº 2, 2007, p. 115.

⁵ KAHN-FREUND, O., «On Uses and Misuses of Comparative Law», cit., p. 2.

⁶ FINKIN, M. W.; MUNDLAK, M. (EDS.), *Comparative labor law*, Edward Elgar Pub. Ltd, Cheltenham, 2015, cap. I.

al modelo de análisis interdisciplinar⁷, destaca aquella que, desde el funcionalismo jurídico clásico, apunta que la aproximación interdisciplinar resulta imprescindible para poder conocer en su plenitud la función esencial del Derecho del Trabajo y de la Seguridad social⁸, cual es el control y canalización del conflicto entre clases o grupos con intereses contrapuestos. No es posible aprehender el conflicto, que está en la base de la aparición y desarrollo del Derecho Social, sin los aportes de la Historia, la Economía, la Sociología y la Ciencia Política. Es más, si se asume la tesis de que, en nuestros días, la función del Derecho del Trabajo y de la Seguridad social no es solamente prevención, control y canalización del conflicto, sino que cumple también otras funciones conexas, como la reequilibradora de una relación, la laboral, que es por naturaleza desigual⁹; o como la garantía de unos estándares mínimos en materia condiciones de trabajo y bienestar personal y familiar, podemos fácilmente deducir que los aportes de, como mínimo, otras ciencias sociales siguen siendo plenamente útiles a los efectos de entender lo que el Derecho del Trabajo y de la Seguridad social es.

Esto, que es válido para esta parcela de estudio, que, por principal, hemos tomado como ejemplo destacado, lo es también para muchas otras en el marco jurídico de análisis que nos es propio, pues el Derecho, como realidad social, no solamente se estudia desde muy diversas disciplinas, sino que requiere de todas ellas para un entendimiento completo. A la inversa, otras realidades sociales estudiadas desde un determinado y peculiar enfoque serán comprendidas solo parcialmente si no se tienen en cuenta lo

⁷ RIVERO LAMAS, J. B., «La enseñanza del Derecho del Trabajo», en *II Jornadas hispano-luso-brasileñas de Derecho del Trabajo*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1985, pp. 322-340.

⁸ VIDA SORIA, J., «La esencia y la existencia del Derecho del Trabajo (Una revisión crítica del Concepto del Derecho del Trabajo y sus derivaciones conceptuales, dogmáticas y sistemáticas», *Revista Derecho laboral*, vol. 192, 1998, pp. 15-20. Según el mismo autor, el Derecho de la Seguridad social participa también de esta función de control de conflicto a través de la cobertura de determinadas situaciones de necesidad que favorezcan el “adormecimiento” de la clase trabajadora. VIDA SORIA, J., «¿Qué fue eso de la Seguridad social?», *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 2001, pp. 377-392.

⁹ ALONSO OLEA, M.; CASAS BAAMONDE, M. E., *Derecho del trabajo*, Civitas, Madrid, 2005, p. 36; PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., «La función y refundación del Derecho del Trabajo», en *Derecho del Trabajo y Razón Crítica. Libro dedicado al profesor Manuel Carlos Palomeque López en su vigésimo quinto aniversario como catedrático*, Caja Duero, Salamanca, 2004, pp. 36-49.. También se ha dicho que es el Derecho «llamado a delimitar las relaciones sociales que le sirven de soporte». ALONSO GARCÍA, M., *Curso de derecho del trabajo*, 7a ed. actualizada, Ariel, Barcelona, 1981, p. 5. Dando un paso más, se ha sostenido también que es un Derecho de certeza, pues la facilita al trabajador, básicamente, en relación a una renta, salarial o social, y en relación a los cuidados de la salud. DE LA VILLA GIL, L. E., *El derecho del trabajo a mis 80 años*, cit., p. 112.

que las normas que la regulan le aportan. De ahí la necesidad de los estudios interdisciplinarios y de los estudiosos también interdisciplinarios. Como señalara Holmes: «*for a rational study of the law, the black letterman may be the man of the present, but the man of the future is the man of statistics and the master of economics [...]. As a step toward that ideal it seems to me that every lawyer ought to seek an understanding of economics. The present divorce between the schools of political economy and law seems to me an evidence of how much progress in philosophical study still remains to be made*»¹⁰.

En suma, la interdisciplinariedad aporta al Derecho comparado, también al estudio del Derecho en general, ese marco de análisis rico y plural que requiere para ser efectivo y, por tanto, útil. Permite situar los sistemas jurídicos a comparar en sus concretos entornos, obteniendo una mejor descripción de cómo son estos y, a la postre, de por qué unas determinadas instituciones jurídicas emergen y se desarrollan en unos estados determinados y, de esta forma, en qué medida pueden servir de referencia para otros. En suma, en Derecho comparado que se ha caracterizado como de “poliédrico”¹¹, lo interdisciplinar bien que puede ser, a nuestro juicio, otra de sus caras, por más que no sea Derecho, aunque sí método.

Con esta premisa, lo que nos proponemos es emplear ambas técnicas, la comparada y la interdisciplinar, para estudiar el modo en que los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea dotan de cobertura, y de qué tipo, al trabajo autónomo; y en qué medida, a través de técnicas de *soft-law*¹² están tratando de procurar de una mejor y más inclusiva protección social a esta forma de trabajo. Como el método comparatista persigue siempre con su actuación un fin determinado¹³, el nuestro no es solamente el de profundizar en el conocimiento de los distintos sistemas, modelos y técnicas que a este respecto tenemos en la Unión, sino sobre todo y fundamentalmente, cómo pueden mejorarse en un

¹⁰ HOLMES, O. W., «The Path of Law», *Harvard Law Review*, vol. 10, 1897, p. 469.

¹¹ MARTÍNEZ GIRÓN, J.; ARUFE VARELA, A., *Fundamentos de derecho comparado del trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª edición, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2023, p. 21.

¹² Otro instrumento no sería posible a tenor de las competencias de la Unión en esta concreta materia. MIRANDA BOTO, J.M., *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

¹³ DE LA VILLA GIL, L. E., «La investigación en serio del Derecho comparado. Acerca de las obras de los profesores Jesús Federico Martínez Girón y Alberto Arufe Varela», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 68, 2024, Iustel, Madrid, p. 2.

contexto en la que la clara tendencia es la de la ampliación de la cobertura y la acción protectora, quizá también probablemente equiparación respecto del trabajo asalariado¹⁴. Trabajamos aquí no en el vacío, sino con una buena red, la que nos proporciona la Unión en general y la 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 propia¹⁵ (en adelante, Recomendación de 6 de noviembre de 2019), en particular. Por otra parte, como el método interdisciplinar actúa aquí como una técnica complementaria que nos permite un conocimiento más acabado del objeto de estudio, emplearemos diversas estadísticas, convenientemente tratadas a través de gráficos y su correspondiente explicación, para conocer cuál es el estado de situación del trabajo autónomo en los mercados de trabajo de la Unión y cómo se despliegan sus regímenes de protección social en cada Estado miembro.

Sobre esta base metodológica, el presente estudio analiza cómo algunos vectores básicos de la protección social del trabajo autónomo en los Estados miembros de la Unión Europea interactúan para configurar la situación presente y, lo que es más importante, para determinar su futuro. A través de las normas de cobertura formal, de cobertura efectiva y financiación de sus regímenes y de organización institucional, es posible reconocer cómo los sistemas de seguridad social de los Estados miembros están cubriendo los distintos tipos de contingencias a las que se enfrenta el trabajo autónomo y cómo están tratando de caminar hacia modelos más inclusivos.

Nuestro análisis se articula en torno a tres preguntas básicas: ¿mediante qué mecanismos jurídicos e institucionales pueden los Estados miembros ampliar la cobertura formal de las personas trabajadoras autónomas en las prestaciones y regímenes donde esta sigue siendo limitada, y de qué manera influye el diseño normativo en su participación?; ¿cómo puede el diseño normativo de las cotizaciones contribuir a mejorar la cobertura efectiva y reforzar la equidad del sistema?; y, por último, ¿qué instrumentos administrativos pueden favorecer una mayor previsibilidad, cumplimiento y utilización efectiva de los sistemas de protección social?

¹⁴ Entre otras funciones y utilidades del Derecho comparado, como puede comprobarse en MARTÍNEZ GIRÓN, J.; ARUFE VARELA, A., *Fundamentos de derecho comparado del trabajo y de la Seguridad Social*, cit., pp. 19-21.

¹⁵ DOUE de 15 de noviembre de 2019, núm. 387.

Para responder a estas cuestiones, el artículo se estructura de la siguiente manera. Tras un breve repaso sobre la situación del trabajo autónomo en la Unión, en primer lugar, examinaremos las persistentes lagunas en la cobertura formal de las personas trabajadoras autónomas en las principales prestaciones de los sistemas de seguridad social, situándolas en el contexto de las transformaciones del mercado laboral y de la diversidad institucional de los sistemas nacionales. A continuación, se analiza la interacción entre cotización y cobertura efectiva, prestando especial atención a la determinación de las cuotas, la adecuación de las prestaciones y su interacción con el marco jurídico. Sobre esta base, se explorarán, como cierre, distintas estrategias de política pública y *de lege ferenda* para promover sistemas más transparentes, predecibles e inclusivos.

2. LA SITUACIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN LA UE

En toda la Unión Europea persisten importantes carencias en la protección social formal y real de las personas trabajadoras autónomas, a pesar de los compromisos establecidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁶, en particular en el Principio 12, y la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019. El seguimiento realizado por la Comisión Europea durante el periodo 2023–2025 ofrece una visión muy heterogénea de los avances alcanzados¹⁷.

Aunque varios Estados miembros han ampliado la cobertura formal¹⁸ de las personas trabajadoras autónomas, una parte significativa de este colectivo sigue excluida de las principales prestaciones, como el seguro de desempleo, la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las prestaciones por enfermedad o la prestación por

¹⁶ BERNAL SANTAMARÍA, F., «El pilar europeo de los derechos sociales y el plan de acción: por fin, ¿el modelo social europeo?», *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 14, 1, 2022, Área de Derecho Internacional Privado, pp. 47-64; RAMOS QUINTANA, M.I., «El pilar europeo de derechos sociales: la nueva dimensión social europea», *Revista de Derecho Social*, 77, 2017, pp. 19-42.

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Access to social protection for workers and the self-employed. Update of the monitoring framework - 2025*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels (Belgium), 2026.

¹⁸ De acuerdo con el punto 7 de la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019, se entiende por “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».

paternidad. En muchos países, estas carencias conviven con sistemas administrativos complejos, poco transparentes o fragmentados, lo que dificulta el acceso efectivo a la protección social, incluso cuando los derechos están reconocidos formalmente¹⁹.

Estas debilidades en el ámbito prestacional se ven agravadas por las características propias del trabajo por cuenta propia en Europa. Esta forma de empleo se caracteriza por una elevada volatilidad de los ingresos, la diversificación de las fuentes de renta y una marcada heterogeneidad en cuanto a la dependencia económica, la subordinación organizativa y la vulnerabilidad de quienes la desempeñan²⁰. La evidencia muestra que las personas trabajadoras autónomas están sistemáticamente más expuestas a la inseguridad de ingresos, presentan un mayor riesgo de pobreza y registran niveles más elevados de privación material y social que las personas asalariadas²¹. Asimismo, problemas persistentes como la infracotización, la complejidad de las normas de cotización y los débiles incentivos para la afiliación voluntaria dificultan tanto la financiación como la sostenibilidad de unos sistemas de protección social verdaderamente inclusivos²².

Como han señalado estudios previos²³, en la última década, la proporción de autónomos en la UE ha disminuido ligeramente, de aproximadamente el 14 % a menos del 13 % de la población activa. No obstante, existen importantes variaciones entre los Estados miembros, que oscilan entre el 4,6 % en Dinamarca y el 26,1 % en Grecia. El Gráfico 1 muestra la evolución del trabajo por cuenta propia como proporción del empleo total dentro de la Unión Europea desde 2015 hasta 2024. Al comienzo de la serie, los autónomos representaban el 14,2% del empleo total. Esta cifra disminuyó de

¹⁹ De acuerdo con el punto 7 de la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019, se entiende por “cobertura efectiva” de un grupo: «una situación en una rama específica de la protección social en la que las personas que pertenecen a un grupo tienen la oportunidad de acumular prestaciones y la capacidad, en caso de que se materialice el riesgo correspondiente, de acceder a un nivel determinado de prestaciones».

²⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg, 2024.

²¹ WILLIAMS, C. C.; LAPEYRE, F., *Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU*, 2017, fecha de consulta 6 septiembre 2020, en http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_614176/lang--en/index.htm.

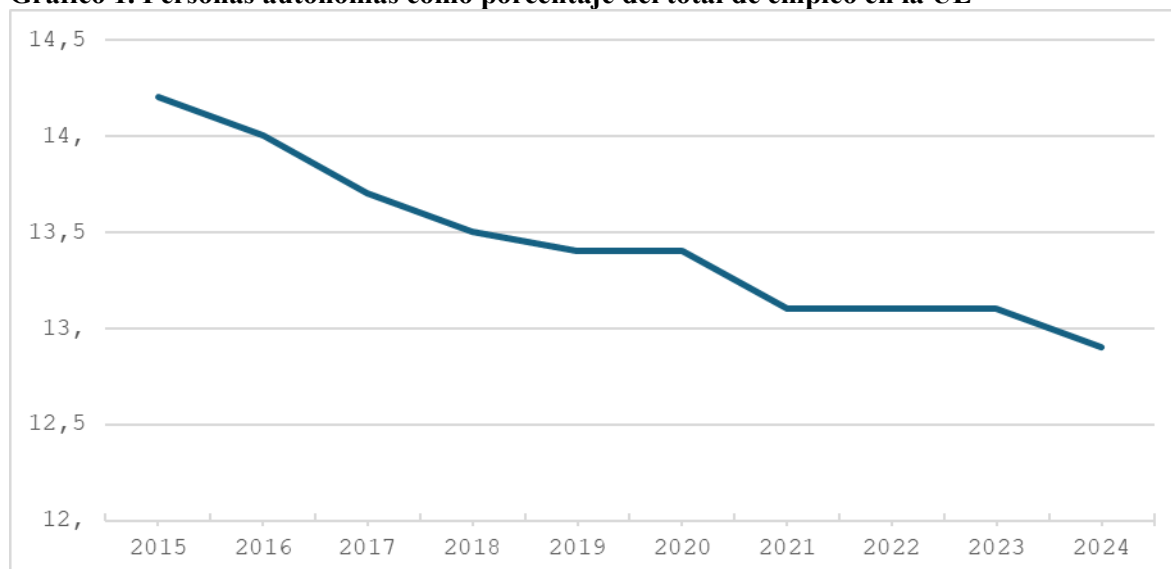
²² BRUEGHEL, *Better pensions for the European Union's self-employed*, Bruegel, 2022.

²³ EUROPEAN LABOUR AUTHORITY, *Extent of dependent self-employment in the European Union*, ELA, 2023.

forma constante hasta aproximadamente el 13,4% en 2019, seguida de un periodo de relativa estabilidad entre 2019 y 2020, probablemente como consecuencia de la crisis económica relacionada con la pandemia. Sin embargo, la caída se reanudó después, con un porcentaje que bajó hasta aproximadamente el 13,1% en 2021 y se mantuvo estable hasta 2023. Para 2024, la proporción alcanzó su punto más bajo en el periodo registrado, bajando del 13%.

Esta reducción sostenida sugiere que una proporción cada vez mayor de la población ocupada en la Unión Europea desarrolla su actividad en el marco de relaciones laborales asalariadas, en detrimento del trabajo por cuenta propia. Si se pone este dato en relación con las elevadas tasas de falta de cobertura de las prestaciones por desempleo mostradas en la Gráfico 7, cabe plantear que esta evolución responda, al menos en parte, a una creciente preferencia por las mayores garantías de protección social y seguridad jurídica que ofrecen las relaciones laborales por cuenta ajena.

Gráfico 1. Personas autónomas como porcentaje del total de empleo en la UE



Fuente: elaboración propia basada en datos de Eurostat (LFS).

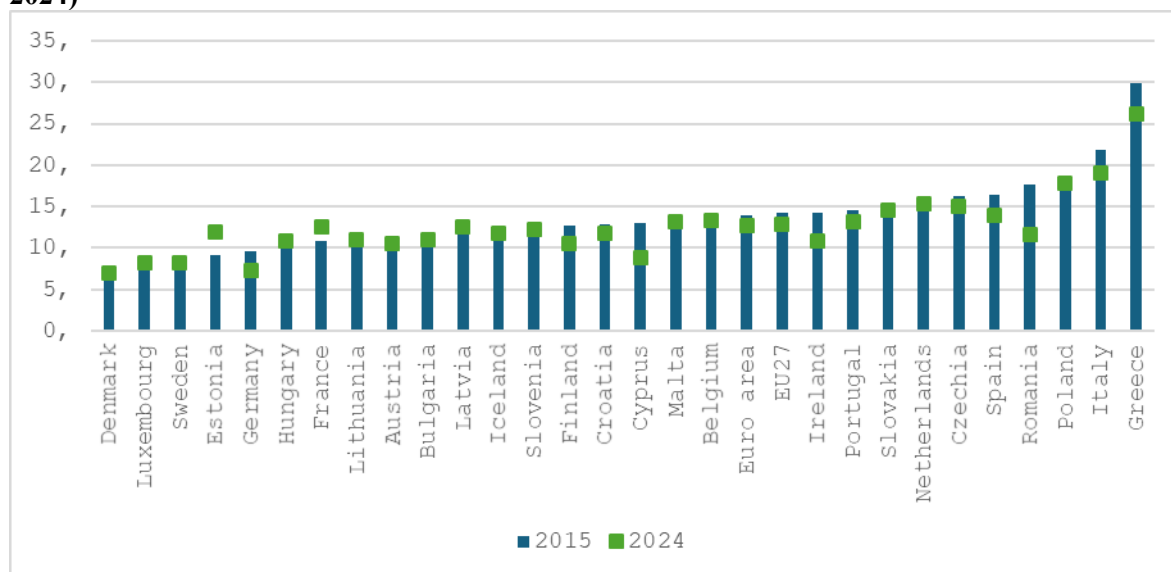
Esta conclusión se ve corroborada en la mayoría de los Estados miembros. El Gráfico 2 presenta un análisis comparativo de la evolución del trabajo por cuenta propia como porcentaje del empleo total en los Estados miembros de la Unión Europea, comparando los datos de 2015 y 2024. Los resultados muestran una tendencia generalizada de descenso del trabajo

autónomo en la mayor parte de la Unión, si bien, de nuevo, con diferencias significativas entre países. Grecia continúa siendo el Estado miembro con la mayor proporción de personas trabajadoras autónomas, pese a que su peso se redujo desde aproximadamente el 30 % en 2015 hasta el 26 % en 2024. Italia y Polonia también mantienen niveles elevados de trabajo por cuenta propia, siendo Polonia uno de los pocos países en los que su participación aumentó ligeramente a lo largo de la década.

Frente a esta tendencia general, algunos Estados miembros experimentaron un incremento del trabajo por cuenta propia. Estonia registró el aumento relativo más acusado, al pasar de menos del 10 % a aproximadamente el 12,5 %. Francia, Letonia y Hungría también experimentaron incrementos moderados en la proporción de personas trabajadoras autónomas durante este periodo, aunque por debajo de los dos puntos porcentuales. En el extremo opuesto, Dinamarca, Luxemburgo y Alemania presentan de forma constante los porcentajes más reducidos de trabajo por cuenta propia, generalmente inferiores al 10 %. En el caso de Alemania, la proporción descendió desde cerca del 10% hasta aproximadamente el 8% en 2024.

Por su parte, la media de la Unión Europea descendió del 14,2 % en 2015 al 12,9 % en 2024, lo que refleja una evolución hacia estructuras de empleo más formalizadas y una mayor presencia del trabajo asalariado. En suma, el gráfico pone de manifiesto que, aunque el trabajo por cuenta propia sigue desempeñando un papel relevante en las economías del sur y del este de Europa, su peso relativo continúa disminuyendo en el conjunto de la Unión en favor del empleo por cuenta ajena.

Gráfico 2. Personas autónomas como porcentaje del empleo total (2015 y 2024)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Eurostat (LFS).

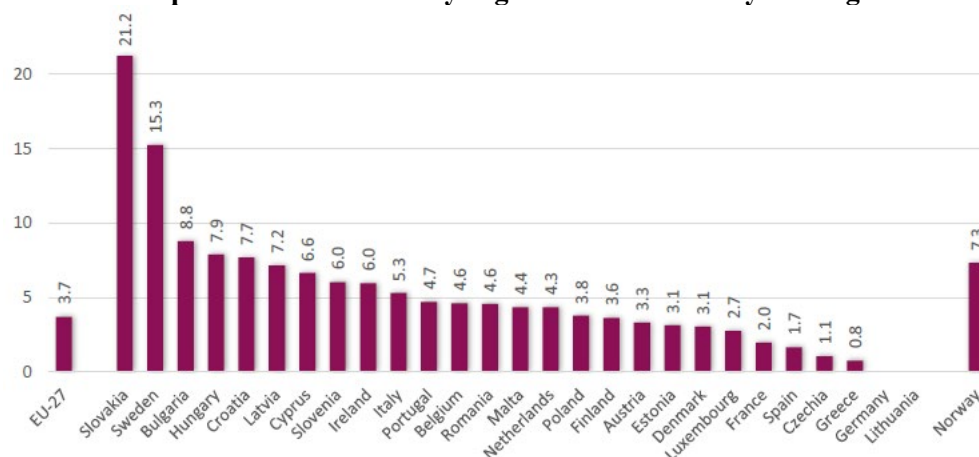
¿Y qué ocurre, sin embargo, con el colectivo más vulnerable de trabajadores por cuenta propia? ²⁴ El Gráfico 3 muestra el porcentaje de personas trabajadoras autónomas que se encuentran en una situación de dependencia económica u organizativa en los Estados miembros de la Unión Europea y en Noruega. Los datos revelan una notable heterogeneidad entre países, con una media para la UE del 3,7 %²⁵. Eslovaquia constituye un caso claramente excepcional, al registrar una tasa de dependencia del 21,2%, más del doble

²⁴ Una visión comparada (y aparentemente inspiradora para España) del TRADE puede verse en ARUFE VARELA, A., «Las fuentes normativas de derecho comparado aparentemente inspiradoras del régimen legal de nuestros trabajadores autónomos económicamente dependientes», *Justicia laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 39, 2009, Lex Nova, pp. 93-101. Una aproximación más crítica para los países concernidos, especialmente el segundo del título, puede seguirse en MARTÍNEZ GIRÓN, J., «Los contrastes, entre España y Alemania, de la protección de Seguridad Social de los trabajadores autónomos económicamente dependientes (1)», *Actualidad laboral*, 6, 2009, Wolters Kluwer España.

²⁵ Estas cifras no incluyen el trabajo por cuenta propia involuntario. Sin embargo, la evidencia muestra que cuando las personas son empujadas a trabajar por cuenta propia, a menudo por un empleador anterior, aumenta significativamente la probabilidad de ser autónomas independientes dependientes frente a autónomos no dependientes. CARRASCO, R.; HERNANZ, V., «Dependent self-employment across Europe: involuntariness, country's wealth and labour market institutions», *Applied Economics*, vol. 54, 14, 2022, Routledge, pp. 1568-1583.

que la del siguiente país con mayor incidencia, Suecia (15,3 %). También presentan niveles significativamente superiores a la media europea Bulgaria (8,8%), Hungría (7,9 %) y Croacia (7,7 %). En el extremo opuesto, varios países muestran niveles muy reducidos de dependencia económica y organizativa. Grecia registra la tasa más baja (0,8 %), seguida de Chequia (1,1 %) y España (1,7 %). Por su parte, economías de gran tamaño como Francia (2,0 %) y Polonia (3,8 %) se sitúan en torno a la media europea o ligeramente por debajo de ella.

Gráfico 3. Dependencia económica y organizativa en la UE y Noruega



Fuente: ELA.

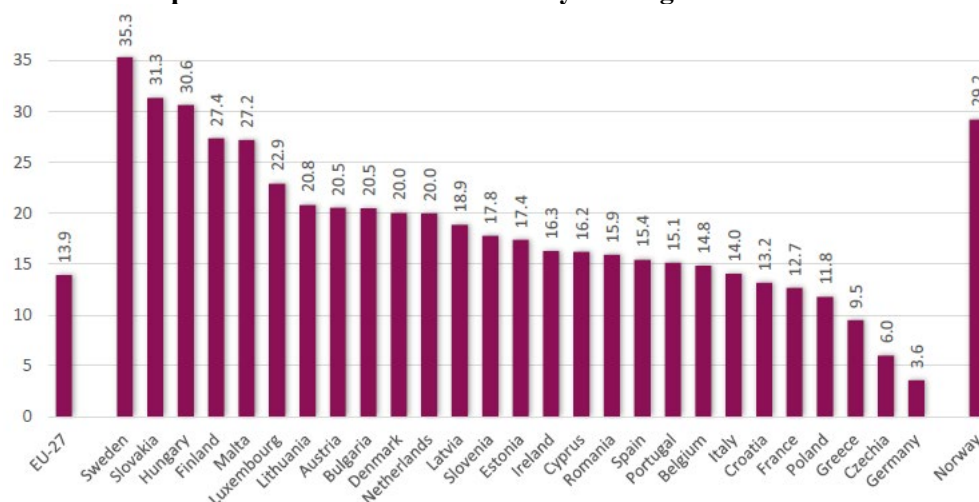
En la misma línea, el Gráfico 4 muestra el porcentaje de personas trabajadoras autónomas que se encuentran en situación de dependencia económica en los Estados miembros de la UE y en Noruega. La dependencia económica hace referencia a aquellos casos en los que, pese a estar formalmente clasificadas como trabajadoras por cuenta propia, estas personas obtienen al menos el 75 % de sus ingresos de un único cliente. Esta situación refleja un elevado grado de vulnerabilidad, comparable en muchos aspectos al del trabajo asalariado, aunque sin disfrutar, en la mayoría de los casos, de las garantías y derechos que este lleva aparejados²⁶.

La media de la UE se sitúa en el 13,9 %. Por encima, Suecia y Eslovaquia alcanzan los niveles más elevados de dependencia económica, con un 35,3 % y un 31,3 %, respectivamente, seguidas de Hungría (30,6 %) y Noruega

²⁶ EUROPEAN LABOUR AUTHORITY, *Extent of dependent self-employment in the European Union*, cit.

(29,2 %). Otros países, como Finlandia, Malta y Luxemburgo, también presentan tasas superiores al 20 %. En el extremo opuesto, Alemania (3,6 %) y Chequia (6,0 %) registran los niveles más reducidos de dependencia económica del conjunto analizado, lo que podría responder a una mayor diversificación de la cartera de clientes de las personas trabajadoras autónomas o a la existencia de marcos regulatorios diferentes que condicionan la organización del trabajo por cuenta propia.

Gráfico 4. Dependencia económica en la UE y Noruega



Fuente: ELA.

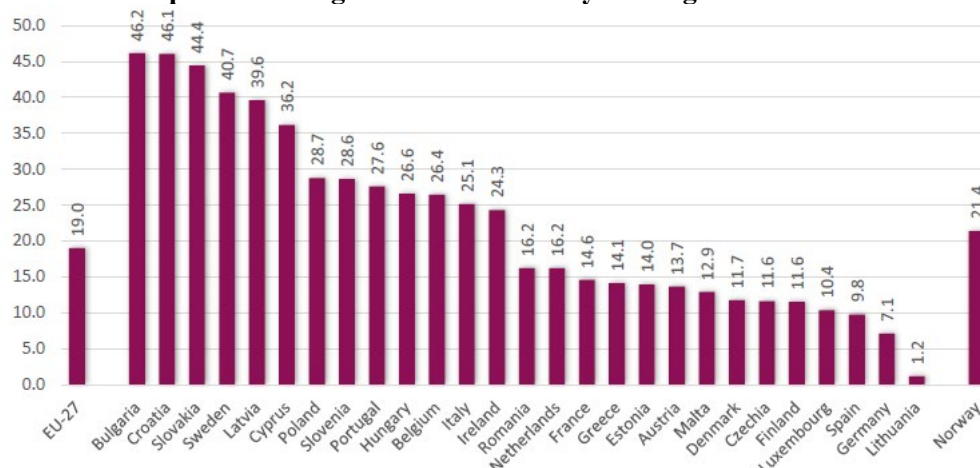
Por último, el Gráfico 5 presenta el porcentaje de personas trabajadoras autónomas que se encuentran en situación de dependencia organizativa en la misma área geográfica que los dos anteriores. La dependencia organizativa hace referencia a aquellos supuestos en los que, pese a estar formalmente clasificadas como trabajadoras por cuenta propia, disponen de escasa o nula autonomía para organizar su actividad, ya sea en relación con el horario, los métodos de trabajo o la forma de ejecutar las tareas. Se trata, por tanto, de una situación que aproxima el trabajo autónomo a las características propias del empleo asalariado²⁷.

Pues bien, los datos vuelven a poner de manifiesto una considerable heterogeneidad entre países, con una media del 19,0 % para la UE. Los niveles más elevados de dependencia organizativa se concentran en varios países de Europa Central, Oriental y del Norte, destacando Bulgaria (46,2

²⁷ *Ibid.*

%), Croacia (46,1 %), Eslovaquia (44,4 %) y Suecia (40,7 %). En el extremo opuesto, Lituania (1,2 %) y Alemania (7,1 %) registran las tasas más reducidas, lo que apunta a un mayor grado de autonomía en el ejercicio del trabajo por cuenta propia. Por su parte, economías de gran tamaño como Francia (14,6 %) y España (9,8 %) presentan niveles inferiores a la media europea, mientras que Noruega (21,4 %) se sitúa ligeramente por encima de esta.

Gráfico 5. Dependencia organizativa en la UE y Noruega



Fuente: ELA.

En síntesis, la evolución del trabajo por cuenta propia en la Unión Europea pone de manifiesto una disminución sostenida de su peso relativo en el empleo total, acompañada de marcadas diferencias entre los Estados miembros, reflejo de la diversidad de sus estructuras económicas e institucionales. Esta realidad pone de relieve la necesidad de articular respuestas político-legislativas que, sin renunciar a unos objetivos comunes, puedan adaptarse a las particularidades de cada contexto nacional. En efecto, aunque el trabajo por cuenta propia continúa desempeñando un papel relevante en los mercados laborales de varios Estados miembros, especialmente en el sur y el este de Europa, su progresiva reducción en el conjunto de la Unión convive con persistentes deficiencias en la cobertura dispensada por los sistemas de seguridad social y con elevados niveles de vulnerabilidad, especialmente entre determinados colectivos de personas trabajadoras autónomas. Estas tendencias estructurales refuerzan la vigencia de la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 y ponen de relieve la necesidad de avanzar hacia sistemas de protección social más

inclusivos, capaces de responder tanto a la diversidad de las formas de trabajo por cuenta propia como a las vulnerabilidades que las acompañan.

3. LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA FORMAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO

Entre las metas acordadas en la mencionada Recomendación se encuentra la ampliación de la cobertura formal dispensada por los sistemas de seguridad social. Para poder conocer hasta qué punto esto es factible en cada Estado miembro es preciso conocer cómo los sistemas de Seguridad social se adaptan a la particular situación que hemos descrito, de tal forma que podamos determinar hasta qué punto contribuyen a paliarla o, incluso, pueden estar contribuyendo a ella. Esto, trasciende el ámbito de la cobertura formal para trasladarnos la efectiva y al modo en que la seguridad social puede financieramente soportar la acción protectora. A la primera dedicamos el presente apartado, dejando la segunda para el siguiente.

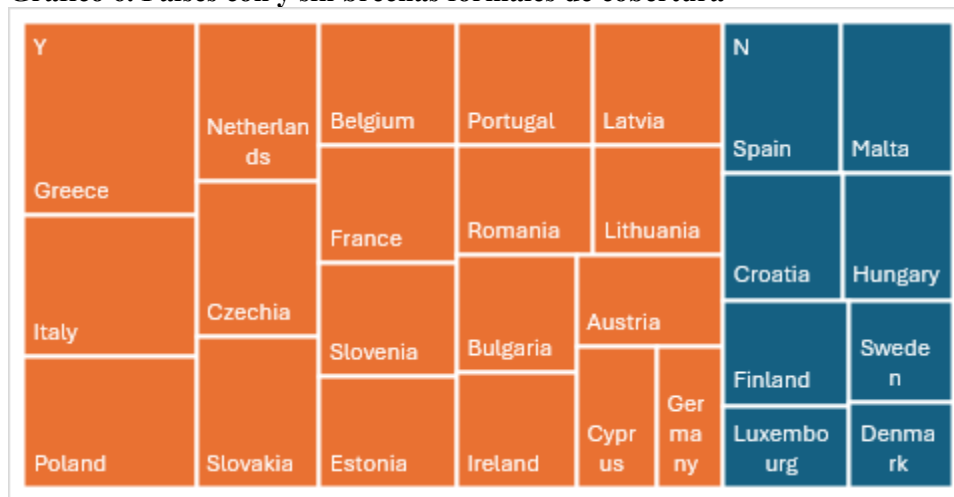
3.1. Cobertura formal: situación y tendencias

La Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 define la cobertura formal como aquella situación en la que «la legislación vigente o el convenio colectivo establece que los individuos de un grupo tienen derecho a participar en un esquema de protección social que cubra una rama específica" (punto 7(e)); de la cobertura efectiva, cuando los sujetos «tienen la oportunidad de acumular beneficios y la capacidad, en caso de que se materialice el riesgo correspondiente, de acceder a un nivel dado de beneficios» (punto 7(f)).

Por su parte, el punto 8, ya en clave propositiva señala: «se recomienda a los Estados miembros que garanticen el acceso a una protección social adecuada para todos los trabajadores y autónomos respecto a todas las ramas mencionadas en el punto 3.2 de esta Recomendación. A la luz de las circunstancias nacionales, se recomienda lograr este objetivo mejorando la cobertura formal y ampliándola a: (a todos los trabajadores, independientemente del tipo de relación laboral, de forma obligatoria; y (b los autónomos, al menos en régimen voluntario y, cuando corresponda, de forma obligatoria».

Algunos estudios recientes²⁸ demuestran que diecinueve Estados miembros tienen brechas formales de cobertura para al menos un grupo de autónomos en una o más ramas de protección social, mientras que el resto no tiene ninguna brecha. El siguiente gráfico muestra esta información junto con el tamaño de cada país medido por el porcentaje de personas autónomas en el empleo total.

Gráfico 6. Países con y sin brechas formales de cobertura



Fuente: elaboración propia basada en Comisión Europea, 2025. "Y" significa con huecos; "No", sin huecos.

Estos datos evidencian claramente que la existencia de lagunas sigue siendo la situación más común entre los Estados miembros, aunque no afectan a todas las prestaciones. La falta de cobertura formal para (todos o grupos específicos de) autónomos se produce especialmente en tres ámbitos: prestaciones por desempleo (14 Estados miembros), seguidas de prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (9), prestaciones por enfermedad (4)²⁹ y prestaciones por paternidad (5). Ningún país informó de una brecha en el acceso formal de los autónomos a las prestaciones de vejez, supervivencia e invalidez³⁰.

²⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Access to social protection for workers and the self-employed. Update of the monitoring framework - 2025*, cit.

²⁹ Estos cuatro países son: Grecia, Italia, Irlanda y Lituania. En los dos últimos casos, enfermedades y accidentes y enfermedades profesionales reciben un tratamiento legal común, para que puedan mostrarse juntos para nuestros fines.

³⁰ Fuente: MISSOC.

Los datos presentados en la Gráfico 7 ofrecen una visión completa del panorama dispar de la cobertura formal de las personas trabajadoras autónomas en los distintos Estados miembros de la Unión Europea. En él se muestra el porcentaje de este colectivo que permanece excluido de los sistemas de protección por desempleo, poniendo de manifiesto la persistencia de importantes lagunas de cobertura en numerosos países. En una mayoría significativa de los Estados miembros mostrados, a saber, Bélgica (BE), Bulgaria (BG), Chipre (CY), Francia (FR), Lituania (LT) y Polonia (PL), la tasa de no cobertura alcanza un 100%, lo que indica una ausencia total de redes formales de seguridad para el desempleo de los autónomos.

Aunque Estados miembros como Portugal (PT), Italia (IT) y Eslovenia (SI) muestran altas tasas de exclusión, del 87%, 78% y 66% respectivamente, representan un punto intermedio en comparación con aquellos con exclusión total. En el caso de Portugal, el pequeño grupo de autónomos cubiertos es económicamente dependiente y los que trabajan en el sector cultural. Italia solo cubre a "colaboradores del proyecto y colaboradores ocasionales". Por último, los agricultores con ingresos por debajo del umbral están protegidos en Eslovenia.

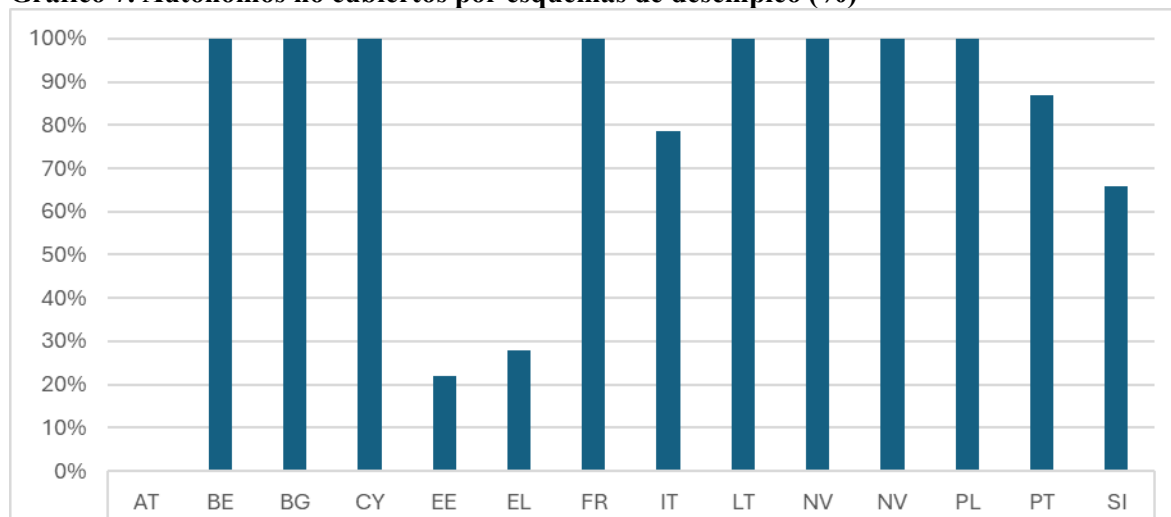
En el extremo opuesto, Estonia (EE) y Grecia (EL) presentan los niveles más elevados de cobertura formal, con tasas de exclusión del 22 % y del 28 %, respectivamente. En Estonia, las personas trabajadoras autónomas que quedan fuera del sistema contributivo de protección por desempleo son los empresarios individuales (46 %), los miembros de órganos de dirección o supervisión de sociedades (21 %) y los titulares de cuentas de emprendimiento (*entrepreneur accounts*) (34 %)³¹. No obstante, estos colectivos pueden acceder a los regímenes no contributivos de subsidio por desempleo (véase el recuadro 1). En Grecia, por el contrario, la cobertura constituye la regla general para las personas trabajadoras autónomas, con la única excepción del colectivo de agricultores.

Por último, debe advertirse que no hay datos disponibles para Austria (AT) porque solo las personas autónomas aseguradas bajo el GSVG (por ejemplo,

³¹ El sistema de seguridad social no distingue entre personas trabajadoras por cuenta ajena y autónomas. El derecho a prestaciones contributivas se concede sobre la base de las cotizaciones abonadas. Los empresarios individuales, los titulares de cuentas emprendedores y los miembros de los consejos de administración no están asegurados contra el desempleo y no pagan cotizaciones. Fuente: MISSCOC.

comerciantes, pequeños empresarios y "nuevos autónomos") pueden optar voluntariamente por el seguro de desempleo, mientras que los agricultores (BSVG) y las profesiones liberales (reguladas por cámaras profesionales) quedan formalmente excluidos y no tienen acceso al seguro voluntario. Aunque estos dos grupos no son destacables desde un punto de vista cuantitativo, su base voluntaria podría situar a Austria más cerca de altas tasas de no cobertura en lugar de las más bajas.

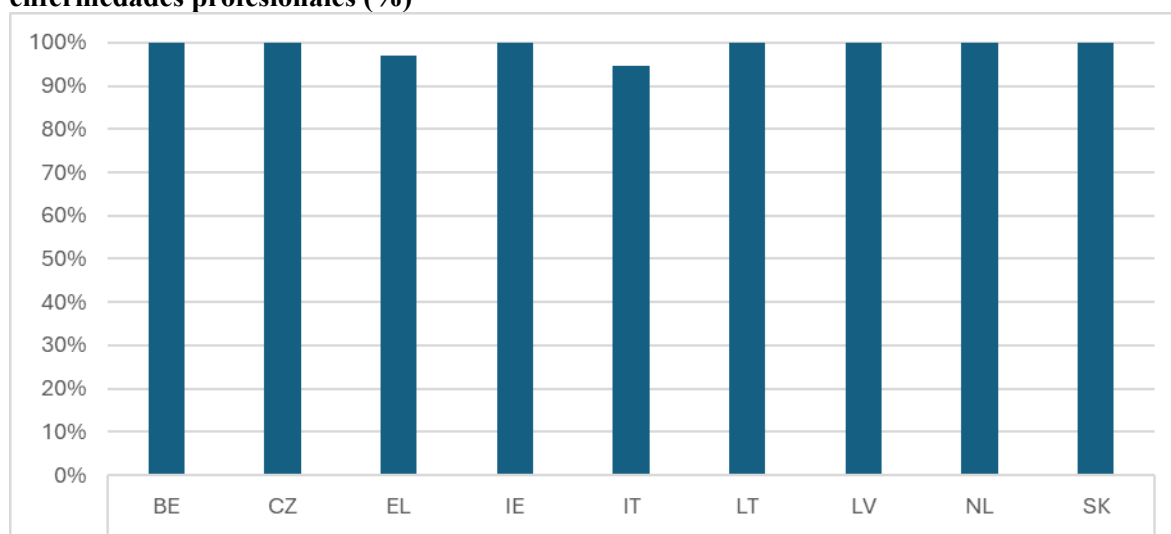
Gráfico 7. Autónomos no cubiertos por esquemas de desempleo (%)



Fuente: elaboración propia basada en Comisión Europea, 2026. En el caso de la PT, la población total se obtiene de la LFS.

En cuanto a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y enfermedades (incapacidad temporal), solo nueve países no cubren este tipo de contingencias. Como se ha señalado anteriormente, todos ellos otorgan las prestaciones señaladas, tanto a contingencias profesionales como comunes, excepto Italia (IT) y Grecia (EL), que solo cubren enfermedad. Los datos ponen de manifiesto una ausencia de cobertura muy acusada y, además, extraordinariamente homogénea entre los países analizados. En siete de los nueve países (Bélgica (BE), República Checa (CZ), Irlanda (IE), Lituania (LT), Letonia (LV), Países Bajos (NT) y República Eslovaca (SK)), la tasa de no cobertura se sitúa en un 100%. Esto indica una ausencia total de protección obligatoria o legal para los autónomos frente a estas contingencias. Solo dos países muestran una ligera desviación de esta tendencia: Grecia (EL) e Italia (IT), que presentan tasas de no cobertura ligeramente por debajo del máximo, con tasas de exclusión próximas al 97 % y al 95 %, respectivamente.

Gráfico 8. Autónomos no cubiertos por accidentes laborales, enfermedades o enfermedades profesionales (%)



Fuente: elaboración propia basada en Comisión Europea, 2026.

En el caso de Grecia, el porcentaje se refiere a las prestaciones por enfermedad, para las cuales los autónomos están cubiertos por seguros específicos para cada categoría (artesanos, abogados, ingenieros, médicos y agricultores) ³². En Italia, los autónomos generalmente no están cubiertos obligatoriamente por las prestaciones por enfermedad³³, excepto para los "trabajadores parasubordinados", mientras que los profesionales liberales son los únicos autónomos que no están cubiertos por prestaciones por accidentes trabajo y enfermedades profesionales. Los primeros representan el 68,3% del total, mientras que los segundos representan aproximadamente el 26,4%.

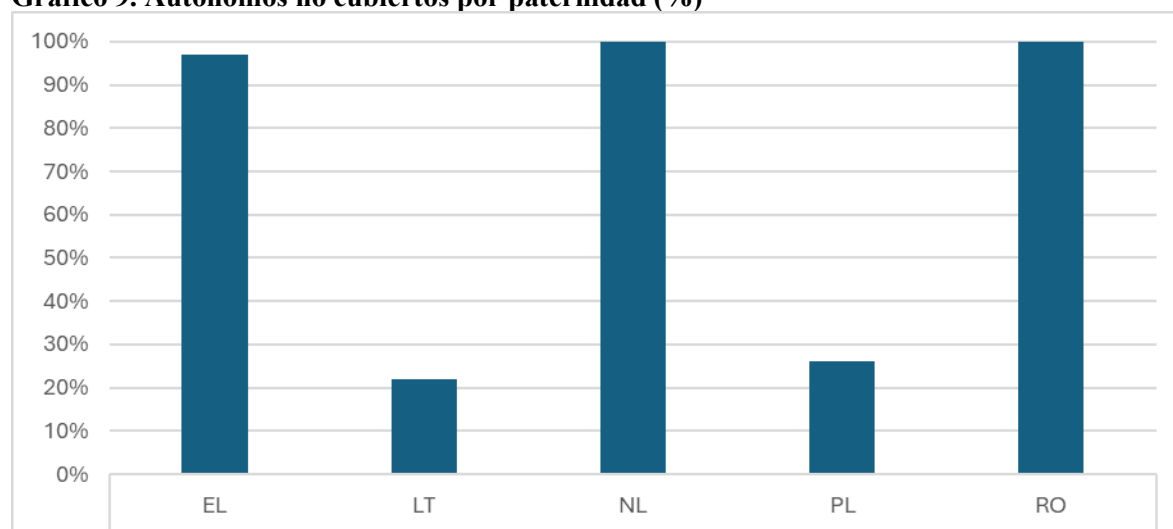
Finalmente, en lo que respecta a la paternidad, solo cinco países excluyen a los autónomos de esta prestación. No obstante, la Gráfico 9 revela una disparidad significativa en el nivel de protección social otorgada a los padres autónomos en los Estados miembros. Dos países, Países Bajos (NL) y Rumanía (RO), presentan una ausencia total de cobertura de paternidad,

³² EUROPEAN COMMISSION, *Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Focus on Health, Sickness, Accidents at Work and Occupational Diseases*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels (Belgium), 2024, pp. 11-13.

³³ Italia sería una mezcla de enfermedades voluntarias y sin planes de enfermedades. *Ibid.*, p. 16.

con tasas de no cobertura que se sitúan exactamente en el 100%. Grecia (EL) sigue de cerca con una casi total falta de protección, donde aproximadamente el 97% de la población autónoma sigue sin cobertura. En contraste, Polonia (PL) y Lituania (LT) muestran tasas sustancialmente más bajas de no cobertura, lo que implica una red de Seguridad social más inclusiva para los padres autónomos. En Polonia, la tasa de no cobertura se sitúa en el 26%, lo que significa que casi tres cuartas partes de las personas trabajadoras autónomas tienen derecho a prestaciones de paternidad. Lituania muestra el nivel de protección más alto, con una tasa de no cobertura del 22%, dejando al 78% de los autónomos dentro del ámbito de la cobertura de paternidad. La cobertura total no se alcanza debido al sistema polaco se basa en una base voluntaria (*opt-in*), mientras que en el caso de Lituania se explica por la exclusión de grupos menores como artesanos y personas con certificados de actividad empresarial.

Gráfico 9. Autónomos no cubiertos por paternidad (%)



Fuente: elaboración propia basada en Comisión Europea, 2026.

En suma, de lo visto hasta aquí podemos deducir que la fragmentación persiste, aunque los motivos se deben fundamentalmente a que algunos tipos de autónomos o ciertos tipos de contingencias están excluidos de la protección general o no son incluidos obligatoriamente.

3.2. El impacto del diseño legal

De acuerdo con los estudios y la información analizadas anteriormente, la cobertura formal depende en gran medida del modo de integración de las personas trabajadoras autónomas en los sistemas de seguridad social, en particular de si la afiliación al sistema es obligatoria o voluntaria, ya sea con carácter general o respecto de ramas específicas de protección.³⁴ También se encuentra condicionada por la existencia de sistemas específicos o diferenciados ("*inclusive systems*"³⁵), en los que la cobertura se articula mediante reglas particulares para determinadas ramas de protección, en lugar de ofrecer un marco común aplicable a todas las categorías de personas trabajadoras autónomas y a todas las contingencias. En otras palabras, el alcance de la cobertura no depende únicamente de si la integración en el sistema es obligatoria o voluntaria, sino también del grado de homogeneidad del modelo, tanto desde una perspectiva subjetiva, esto es, que la misma protección se aplique al conjunto de personas trabajadoras autónomas; como objetiva, es decir, que la cobertura se extienda al conjunto de ramas de protección social.

En cuanto a la regla de integración en el sistema, y dejando al margen los casos de acceso voluntario vinculados a seguros complementarios junto con sistemas (Bélgica, Dinamarca, Grecia, Finlandia o Suecia), la cobertura voluntaria para las personas trabajadoras autónomas está disponible en 15 Estados miembros (Austria, Bulgaria, República Checa, Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Lituania, Letonia, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia) mediante sistemas de afiliación voluntaria. En consecuencia, 12 Estados miembros cuentan con seguros obligatorios (Bélgica, Croacia, Chipre, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Suecia), aunque los cinco Estados miembros ya mencionados permiten la participación voluntaria a través de esquemas complementarios.

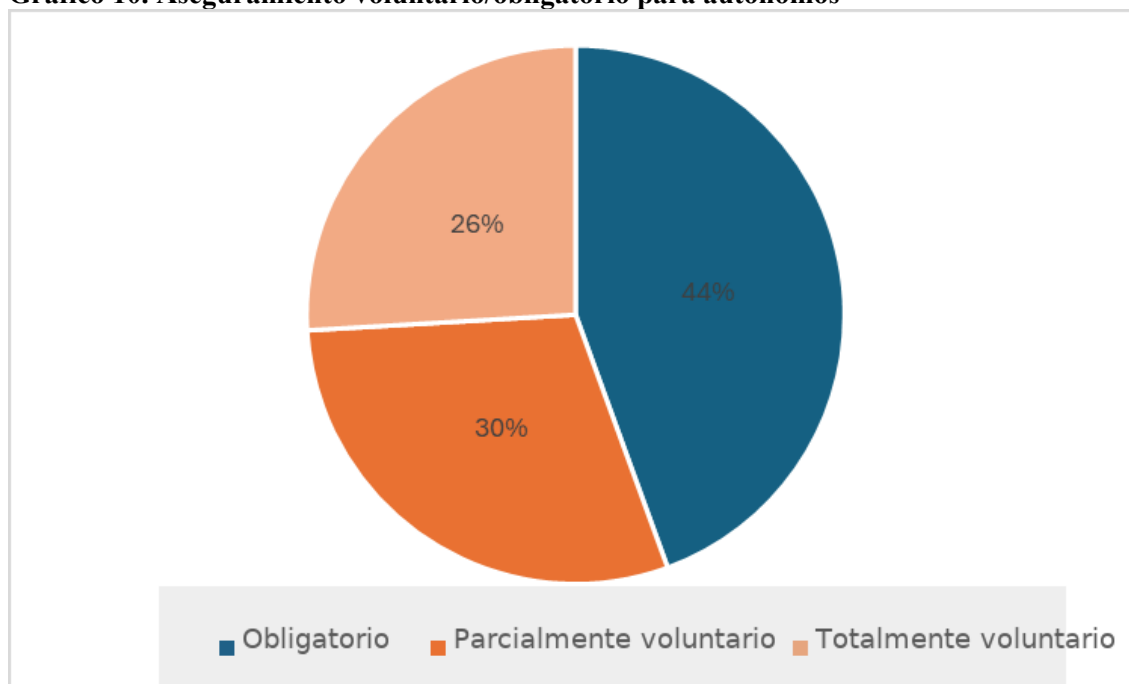
Entre los Estados miembros que contemplan la participación voluntaria, como se ha señalado anteriormente, esta posibilidad suele limitarse a ramas específicas de protección o determinadas contingencias. La situación más frecuente se refiere a las prestaciones por desempleo (14 Estados

³⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed* {COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 71 final}, European Commission, Strasbourg, 2018.

³⁵ SPASOVA, S.; BOUGET, D.; GHAILANI, D.; VANHERCKE, B., «Self-employment and social protection: understanding variations between welfare regimes», *The Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 27, 2, 2019, Policy Press, Bristol, United Kingdom.

miembros), seguidas de las prestaciones vinculadas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (9), las prestaciones por enfermedad (4) y las prestaciones por paternidad (5). En otros casos, la cobertura voluntaria se restringe a determinados colectivos de personas trabajadoras autónomas, como las personas trabajadoras autónomas económicamente dependientes (Polonia, Alemania, Finlandia, Francia), los miembros de profesiones liberales (Polonia, Alemania, Finlandia, Francia), los agricultores (Eslovenia, España), los artesanos (Austria, Lituania, Portugal, Finlandia, Francia, Alemania) o las personas trabajadoras autónomas cuyos ingresos se sitúan por debajo de un determinado umbral (Rumanía, Letonia, Eslovaquia).

Gráfico 10. Aseguramiento voluntario/obligatorio para autónomos



Fuente: elaboración propia sobre la base de Comisión Europea, 2026.

Teniendo en cuenta lo anterior, parece lógico plantear que los avances en materia de cobertura formal vendrían de la mano de una mayor homogeneización y simplificación de los regímenes de seguridad social para el trabajo autónomo. A este respecto, algunos análisis económicos sugieren que, precisamente, una mayor homogeneidad y simplificación de los sistemas de protección social puede generar resultados más eficientes que los derivados de modelos excesivamente fragmentados, en línea con la

creciente atención que la Unión Europea presta a la simplificación de sus marcos regulatorios³⁶. Otras investigaciones centradas en la protección social apuntan a que «más allá de un nivel básico de garantía de ingresos a través de prestaciones financiadas por impuestos, la adecuación e inclusión de un sistema depende de la cobertura formal y del acceso efectivo a las prestaciones que tengan en cuenta los ingresos, donde la cobertura obligatoria para todas las contingencias resulta clave para alcanzar sistemas más inclusivos»³⁷. Finalmente, debe recordarse que el punto 16 de la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 pide medidas «para simplificar, cuando sea necesario, los requisitos administrativos de los esquemas de protección social para trabajadores, autónomos y empleadores, en particular micro, pequeñas y medianas empresas».

Es cierto que la Recomendación aclara que dicha simplificación debe producirse "cuando sea necesario". No obstante, desde una perspectiva subjetiva, las reglas específicas basadas en la situación económica de la persona o en la existencia de determinados umbrales de ingresos parecen más justificables que aquellas vinculadas al tipo de actividad desarrollada o al estatus profesional, ya que estas últimas suelen estar más estrechamente relacionadas con decisiones de política legislativa o con tradiciones jurídicas nacionales. Desde una perspectiva objetiva, la evaluación de impacto puso de relieve que «para aquellos riesgos cuya valoración resulta más compleja debido a la existencia de asimetrías de información y ante la ausencia de una contraparte que pueda verificar dicha información, como ocurre con los empleadores en el caso de las personas trabajadoras por cuenta ajena, las cláusulas de *opt-in* pueden resultar más adecuadas. Estas podrían aplicarse a esquemas como los relativos al desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Por el contrario, en aquellos ámbitos en los que la asimetría de información sea menos relevante, podría optarse por mecanismos que incentiven de manera más efectiva la cobertura de las personas trabajadoras autónomas. En estos casos, las cláusulas de exclusión (*opt-out*) podrían resultar apropiadas para contingencias como las pensiones, la invalidez, la enfermedad o la maternidad»³⁸.

³⁶ EUROPEAN COMMISSION (ED.), *The future of European competitiveness: Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Publications Office, Luxembourg, 2025.

³⁷ Traducción propia. INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA), «Social security for the self-employed in Europe: Progress and developments», 2024, fecha de consulta 19 febrero 2026, en <https://www.issa.int/analysis/social-security-self-employed-europe-progress-and-developments>.

³⁸ Traducción propia. EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Council recommendation* ACDCT, VOL. XVII (2025), ISSN: 2792-5145, PÁGS. 141-187

Aunque aproximadamente la mitad de los Estados miembros parecen haber superado estas dificultades proporcionando cobertura para todas las contingencias³⁹, lo que podría servir de justificación para extender dicha cobertura en los países restantes, un enfoque más pragmático podría consistir en priorizar la inclusión de aquellos riesgos cuya exclusión resulta especialmente difícil de justificar, en particular las prestaciones de maternidad y paternidad y las prestaciones por enfermedad.

4. LAS INTERRELACIONES ENTRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y LA COBERTURA EFECTIVA

Dejando de lado la cobertura formal, en este apartado examinaremos cómo el diseño de los mecanismos de cotización condiciona la equidad, la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de protección social dirigidos a las personas trabajadoras autónomas. La Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 subraya que unas normas de financiación transparentes y equitativas, especialmente en lo que se refiere a las bases de cotización, el momento de los pagos y la claridad de los procedimientos administrativos, resultan esenciales para garantizar el acceso efectivo a la protección social de quienes desarrollan su actividad fuera del empleo asalariado estándar (15 y 16).

4.1. Modelos de cotización en la Unión

on access to social protection for workers and the self-employed {COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 71 final}, cit., p. 23.

³⁹ Por ejemplo, Irlanda ha adoptado un enfoque escalonado respecto a la cobertura obligatoria, mientras que la seguridad social ha sido obligatoria para el autónomo desde 1988. Inicialmente cubría solo la vejez y la viudedad. La cobertura se amplió para incluir la maternidad en 1997, las prestaciones por invalidez en 2017, con la última incorporación de la cobertura del desempleo en 2019. En 2012, Portugal amplió la cobertura obligatoria (con exenciones bajo ciertas condiciones) al desempleo o cese de actividad de las personas trabajadoras autónomas que fueran empresarios independientes, titulares de sociedades de responsabilidad limitada uninominales económicamente dependientes. Además, el país mejoró las prestaciones por enfermedad y las prestaciones de atención para todos los demás. De manera similar, en 2021, en Francia, los autónomos que trabajaban en profesiones liberales (como aquellos que prestaban servicios intelectuales, técnicos o de cuidado) tuvieron acceso a prestaciones diarias por enfermedad en efectivo de hasta 90 días, calculadas sobre la renta media de los tres años anteriores INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA), «Social security for the self-employed in Europe», cit..

En los Estados miembros de la Unión Europea pueden identificarse dos grandes enfoques para determinar la base de cálculo de las cotizaciones a la Seguridad social ⁴⁰. En algunos sistemas, las administraciones de la seguridad social cooperan con las autoridades fiscales para determinar la base de cotización (modelos basados en los ingresos), mientras que en otros son las propias instituciones de la seguridad social las que establecen dicha base de manera independiente (modelos basados en bases ficticias)⁴¹.

Cuando existe cooperación, esta puede adoptar diferentes formas. En ciertos Estados miembros, la responsabilidad de financiar la seguridad social recae en gran medida en la administración tributaria. Esto ocurre no solo en sistemas financiados mediante fiscalidad general, como los sistemas de protección social universal que encontramos en los países nórdicos, sino también en sistemas donde las autoridades fiscales son responsables de recaudar las cotizaciones a la seguridad social, como ocurre en los Países Bajos, Irlanda o Estonia. Otros Estados miembros, en cambio, mantienen separadas la recaudación tributaria y la de las cotizaciones sociales. En estos casos, las entidades gestoras de la Seguridad social utilizan como base para el cálculo de las cotizaciones la información sobre ingresos previamente determinada y validada por la administración tributaria.

En el primer subtipo de sistemas, una de las principales ventajas de la integración de la recaudación es que el impuesto sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la Seguridad social pueden gestionarse de forma simultánea, simplificando así los procedimientos administrativos. En estos modelos, las personas trabajadoras autónomas suelen efectuar pagos a cuenta durante el ejercicio, que posteriormente se regularizan una vez que se determina de manera definitiva la renta obtenida. No obstante, este enfoque también presenta ciertos inconvenientes. Las autoridades fiscales pueden abordar la recaudación de las cotizaciones desde una lógica predominantemente tributaria y, en consecuencia, no siempre tener suficientemente en cuenta las particularidades propias de la financiación de la Seguridad social, incluida la posible relación entre la base de cotización y

⁴⁰ SCHOUKENS, P., «Comparison of the social security law for self-employed persons in the Member States of the European Union», en Pieters, D. (ed.) *Changing work patterns and social security*, Kluwer Law International, London [etc, 2000 (EISS Yearbook 1999 = Annuaire IEES), pp. 77-80.

⁴¹ SCHOUKENS, P.; BRUYNSEAEDE, C., *Access to social protection for self-employed and non-standard workers An analysis based upon the EU Recommendation on access to social protection*, Acco Learn, 2021, pp. 85-87.

la base reguladora de las prestaciones, así como la existencia de exenciones o reducciones justificadas por razones sociales ⁴².

El segundo subtipo comparte la ventaja de vincular las cotizaciones a la Seguridad social con los ingresos personales, garantizando una mayor correspondencia entre ambas magnitudes. Además, evita las posibles divergencias derivadas de la aplicación de criterios distintos por parte de las autoridades tributarias y de Seguridad social. No obstante, este modelo genera un desfase temporal entre el ejercicio en el que se declaran los ingresos a efectos fiscales y aquel en el que dicha información, una vez consolidada, se utiliza para determinar las cotizaciones a la seguridad social. En función del sistema aplicable, este retraso puede alcanzar los dos o tres años ⁴³. Algunos países, como España, han tratado de reducir este problema limitando la brecha temporal a un año. En estos casos, la regularización se efectúa en el ejercicio inmediatamente posterior a aquel en el que se declararon los ingresos a efectos fiscales. Asimismo, se introduce un cierto grado de flexibilidad en las cotizaciones provisionales a la seguridad social, permitiendo a las personas trabajadoras autónomas modificarlas hasta seis veces al año en función de su situación económica y de sus previsiones de ingresos. De forma similar, en Luxemburgo, las personas trabajadoras autónomas deben comprobar y ajustar sus ingresos provisionales ante la autoridad de Seguridad social tan pronto como puedan realizar una estimación más precisa de sus ingresos profesionales, pudiendo solicitar modificaciones, exenciones o reducciones de cotización en determinadas circunstancias⁴⁴.

El segundo enfoque principal consiste en la utilización de una base ficticia para determinar las cotizaciones, sin una cooperación directa con las autoridades tributarias. El término «ficticia» hace referencia al hecho de que la determinación de la base de cotización no se realiza a partir de datos fiscales, sino mediante otros criterios que permiten aproximar, de forma directa o indirecta, los ingresos previsibles de la persona trabajadora autónoma. La base de cotización puede establecerse mediante distintos métodos. Por ejemplo, puede calcularse tomando como referencia una renta mínima legal reconocida en la normativa fiscal o social (como el salario

⁴² *Ibid.*, p. 86.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ CENTRE COMMUN DE LA SECURITÉ SOCIALE, «Contribution base and adjustments», 2026, fecha de consulta 12 febrero 2026, en <http://ccss.public.lu/en/independants/cotisations-sociales/assiette-cotisation-adaptation.html>.

mínimo), la renta media de las personas trabajadoras de un determinado sector de actividad o la remuneración de una persona asalariada que desempeñe funciones comparables. En otros casos, se utilizan indicadores específicos vinculados al sector de actividad, como el número de camas disponibles en un establecimiento hotelero para determinar las cotizaciones de los operadores turísticos, o parámetros agrícolas como la dimensión de la explotación, la superficie cultivada, el número de cabezas de ganado o el volumen de producción para estimar los ingresos de los agricultores.

Una de las principales ventajas de este modelo es que ofrece un sistema claro, sencillo y estable. No obstante, su principal limitación reside en la falta de una relación directa entre los ingresos reales y la base utilizada para calcular las cotizaciones. Para evitar una infracotización sistemática, algunos países han introducido escalas de renta predeterminadas entre las que las personas trabajadoras autónomas pueden elegir, como sucede en Portugal. Sin embargo, estos mecanismos también pueden acentuar el problema, ya que pueden generar comportamientos estratégicos por parte de las personas trabajadoras autónomas, que tiendan a seleccionar las escalas más bajas en función de sus preferencias de liquidez⁴⁵. Algunos países, como Finlandia, tratan de reducir este problema ajustando las cotizaciones a los denominados “ingresos confirmados por la persona trabajadora autónoma” (ingresos YEL). De acuerdo con la normativa aplicable, los ingresos confirmados a efectos del sistema YEL deben corresponder con el salario que se abonaría a una persona igualmente competente si realizara el mismo trabajo en sustitución del autónomo, o, en su defecto, a una remuneración que refleje de manera aproximada el valor medio del trabajo asegurado a través de YEL. Para determinar estos ingresos, la entidad gestora de pensiones utiliza un sistema de cálculo que establece una

⁴⁵ Este es el factor clave que explica la reforma aprobada en España en 2023 para introducir un sistema basado en los ingresos reales. El preámbulo del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad (BOE de 27/07/2022, núm. 179) lo señala muy a las claras: «La peculiaridad del sistema de cotización que es de aplicación al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, en virtud del cual se permite al trabajador elegir su base de cotización con independencia de los rendimientos que pueda obtener de la actividad realizada por cuenta propia, ha llevado a que actualmente alrededor de un 80 por ciento de los trabajadores encuadrados en dicho régimen opten por la base mínima de cotización que tiene establecida al margen de cuales sean los rendimientos reales que obtienen de su actividad. Ello lo ha convertido en un régimen deficitario, cuya sostenibilidad, en un sistema de Seguridad Social regido por los principios de contributividad y de solidaridad, depende de las aportaciones de otros regímenes».

estimación recomendada para cada persona trabajadora autónoma. Esta recomendación tiene como objetivo garantizar que los ingresos declarados a efectos de YEL reflejen adecuadamente el valor real de la actividad desarrollada y permitan determinar una base de cotización suficientemente ajustada ⁴⁶.

4.2. Equidad, adecuación y sostenibilidad de la protección social del trabajo autónomo

En toda la Unión Europea, el principal reto a la hora de diseñar sistemas de cotización justos y eficaces para las personas trabajadoras autónomas consiste en determinar mecanismos de valoración de los ingresos que reflejen adecuadamente la volatilidad de sus rentas, la existencia de múltiples fuentes de ingresos y el mayor riesgo de infracotización, sin comprometer la viabilidad administrativa y financiera del sistema ni el principio de equivalencia o contributividad, entendido como la adecuada correspondencia entre cotizaciones y prestaciones.

La Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019, en su punto 9, sugiere a los Estados miembros garantizar una cobertura eficaz para el trabajo autónomo, bajo las condiciones establecidas en el punto 8 (cobertura formal), preservando al mismo tiempo la sostenibilidad del sistema e implementando salvaguardas para evitar abusos. En concreto, propone lo siguiente: «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»; y «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».

La aplicación de estas recomendaciones se ha evaluado mediante indicadores que, aunque presentan ciertas limitaciones, permiten ofrecer una aproximación bastante fiable sobre la cobertura efectiva de las personas trabajadoras autónomas, captando no solo el acceso a las prestaciones, sino

⁴⁶ FINNISH CENTRE FOR PENSIONS, «Self-employed», *Self-Employed*, 2026, fecha de consulta 19 febrero 2026, en <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pensions/pension-coverage-and-insurance/self-employed/>.

también su duración y la posible falta de utilización de los derechos reconocidos⁴⁷.

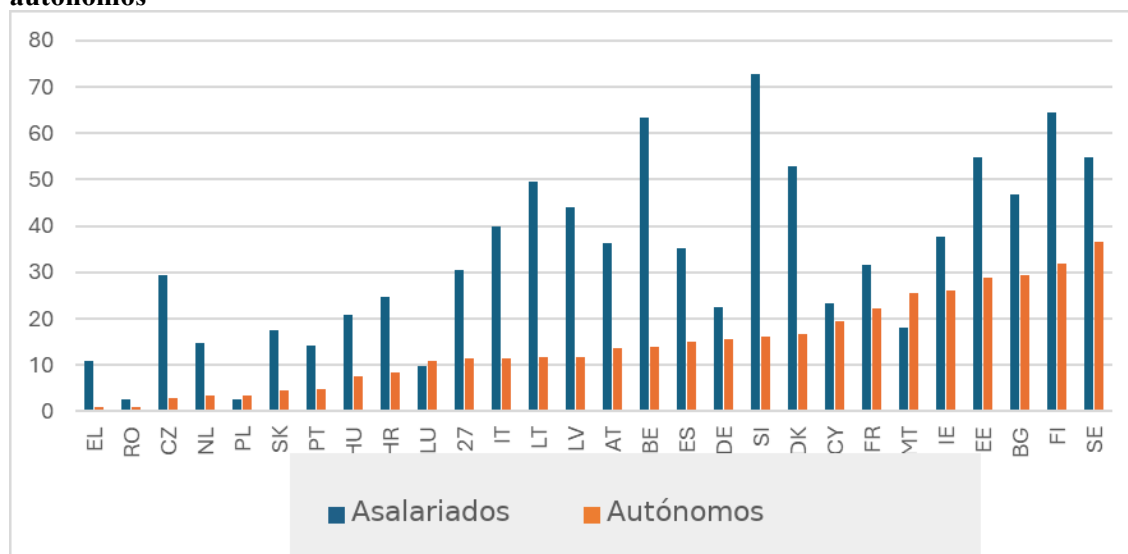
El Gráfico 11 muestra la proporción de población en edad laboral en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales que, además, recibe alguna prestación social en efectivo, desagregada por situación profesional predominante (personas asalariadas de cualquier tipo y personas trabajadoras autónomas). En todos los Estados miembros incluidos en el análisis, las personas asalariadas presentan una probabilidad sustancialmente mayor que las personas trabajadoras autónomas de recibir prestaciones cuando se encuentran en situación de riesgo de pobreza. Para el conjunto de la UE, la recepción de prestaciones se sitúa aproximadamente en un tercio entre las personas asalariadas, mientras que apenas supera ligeramente una décima parte entre las personas autónomas, confirmando una brecha significativa en términos de cobertura efectiva de la protección social.

Además, entre las personas trabajadoras autónomas, los niveles de percepción de prestaciones son sistemáticamente inferiores y muestran una variación relativamente limitada entre países. En la mayoría de los Estados miembros, menos del 25 % de las personas autónomas en riesgo de pobreza reciben prestaciones sociales en efectivo. En países como Chequia (CZ), Grecia (HE), Países Bajos (ND), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO) y Eslovaquia (SK) se observan niveles de cobertura especialmente reducidos, con frecuencia inferiores al 5 %. Solo un grupo reducido de países, especialmente Suecia (SE), Finlandia (FI) y Bélgica (BE), registra tasas de percepción relativamente más elevadas entre las personas autónomas, aunque continúan situándose muy por debajo de las correspondientes a las personas asalariadas.

En definitiva, el gráfico pone de manifiesto importantes desigualdades en el acceso efectivo a las prestaciones, tanto entre países como entre situaciones laborales. Aunque los sistemas nacionales de protección social condicionan el alcance de la cobertura, el trabajo por cuenta propia aparece asociado a un acceso significativamente menor a las prestaciones económicas de protección social entre aquellas personas que ya se encontraban en situación de riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales.

⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Access to social protection for workers and the self-employed (Partial) Update of the monitoring framework - 2022*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels (Belgium), 2023, pp. 44-49.

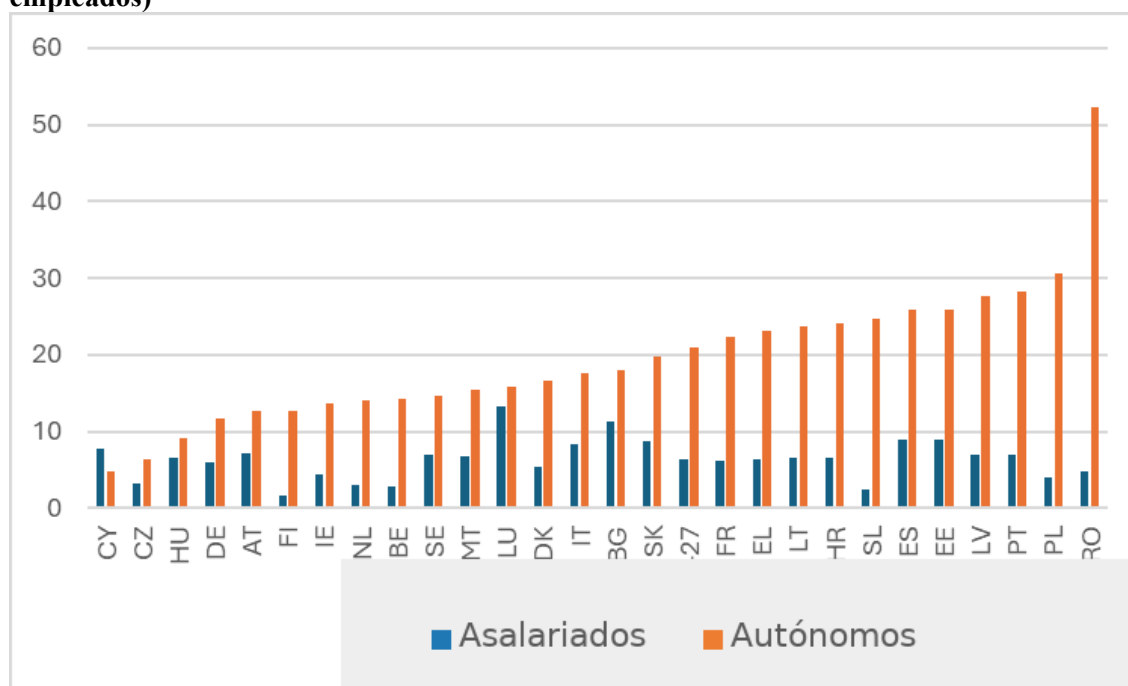
Gráfico 11. Porcentaje de la población en edad de trabajar que recibe algún beneficio entre las personas en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales, según el estatus de actividad más frecuente (incluida la tabla de autónomos)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat. 2024.

El siguiente gráfico presenta un análisis comparativo del riesgo de pobreza entre personas asalariadas y personas trabajadoras autónomas en los 27 Estados miembros de la Unión Europea y para el conjunto de la UE. Una de las principales conclusiones que se desprenden de los datos es que, en prácticamente todos los países analizados, la tasa de riesgo de pobreza es significativamente más elevada entre las personas autónomas (representadas en naranja) que entre las personas asalariadas (representadas en azul). Para el conjunto de la Unión, el riesgo de pobreza entre las personas trabajadoras autónomas se sitúa en torno al 21 %, más del doble que el registrado entre las personas asalariadas, que se mantiene ligeramente por debajo del 10 %. La brecha resulta especialmente acusada en Rumanía (RO), donde las personas autónomas presentan un riesgo de pobreza superior al 50 %, frente a aproximadamente el 5 % entre las personas asalariadas. Del mismo modo, Polonia (PL) y Portugal (PT) registran niveles elevados de riesgo de pobreza entre las personas autónomas, próximos o superiores al 30 %, mientras que entre las personas asalariadas los valores son considerablemente inferiores.

Gráfico 12. Tasa de riesgo de pobreza (AROP) en Europa (autónomos frente a empleados)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat. 2024.

Por último, el Gráfico 13 muestra el impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción del riesgo de pobreza entre la población en edad de trabajar (16-64 años), desagregada según la situación profesional predominante (personas trabajadoras autónomas frente a personas asalariadas de cualquier tipo) en los Estados miembros de la Unión Europea.

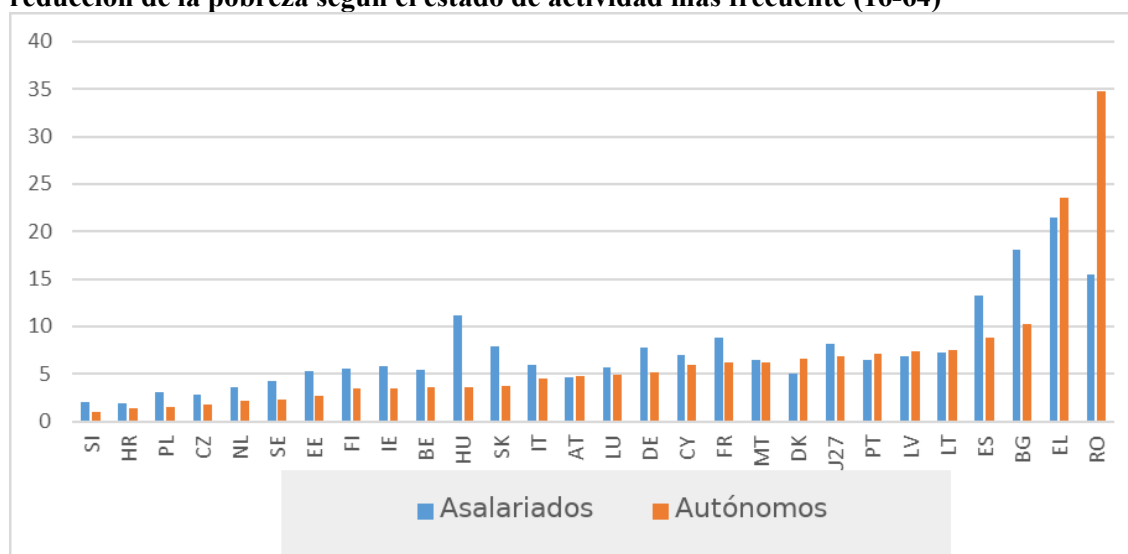
Los datos ponen de manifiesto que las transferencias sociales contribuyen a reducir la pobreza en mayor medida entre las personas trabajadoras autónomas que entre las personas asalariadas en prácticamente todos los países analizados. Tanto para el conjunto de la UE como para la mayoría de los Estados miembros, el efecto reductor de las transferencias sociales es sistemáticamente más elevado entre las personas autónomas, con diferencias que, en numerosos casos, resultan significativas.

En los distintos países, el impacto de las transferencias sobre la reducción de la pobreza entre las personas autónomas se sitúa generalmente entre el 15 % y el 30 %, mientras que los valores correspondientes a las personas

asalariadas suelen permanecer por debajo del 15 %. En varios Estados miembros, entre ellos Rumanía (RO), Polonia (PL), Suecia (SE), Portugal (PT) e Italia (IT), la reducción de la pobreza entre las personas autónomas supera el 30 %, alcanzando niveles especialmente elevados en Rumanía, donde se aproxima al 55-60 %. Por el contrario, el efecto observado entre las personas asalariadas en esos mismos países es considerablemente menor. Solo un reducido número de países, como Chipre (CH) y Chequia (CZ), presentan diferencias relativamente moderadas entre ambos grupos, aunque incluso en estos casos el efecto reductor de la pobreza de las transferencias sociales continúa siendo ligeramente superior entre las personas autónomas. En ningún Estado miembro se observa un impacto sistemáticamente mayor de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza entre las personas asalariadas que entre las personas trabajadoras autónomas.

De todo lo anterior podemos concluir que, cuando las personas autónomas acceden a las transferencias sociales, estas desempeñan un papel especialmente relevante en la reducción de su riesgo de pobreza, a pesar de que este colectivo suele presentar un acceso más limitado a los sistemas de protección social. Ello sugiere que, aunque las personas autónomas reciben con menor frecuencia este tipo de prestaciones, su efecto protector resulta particularmente importante una vez que la cobertura se materializa.

Gráfico 13. Impacto de las transferencias sociales (excluyendo pensiones) en la reducción de la pobreza según el estado de actividad más frecuente (16-64)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat. 2024.

Todos estos datos justifican explícitamente la petición de la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 a los Estados miembros para garantizar que los acuerdos de financiación para los autónomos sean transparentes, justos y apoyen una protección adecuada, con especial atención, en sus puntos 11 a 14, a aspectos relativos a las bases de cotización, el calendario de los pagos y la claridad administrativa.

En este sentido, la distinción entre los dos modelos de cotización anteriormente descritos, junto con la realidad reflejada por los datos, permite valorar hasta qué punto unas normas transparentes de determinación de ingresos y el intercambio de información entre las administraciones tributarias y de seguridad social pueden reducir la infracotización, mejorar la previsibilidad de las obligaciones contributivas y favorecer un acceso efectivo a prestaciones adecuadas. Estas cuestiones han sido expresamente destacadas en el seguimiento realizado por la Comisión Europea en 2023⁴⁸, que subraya la importancia de contar con información fiable y reglas transparentes para garantizar una financiación eficaz de la protección social de las personas trabajadoras autónomas.

La Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 aboga por establecer normas que regulen las cotizaciones y los derechos asociados a ellas, con el fin de garantizar la cotización efectiva y el acceso a las prestaciones, sin que existan diferencias injustificadas en función del tipo de empleo o de la situación en el mercado laboral. Al mismo tiempo, admite la posibilidad de introducir ajustes proporcionados que tengan en cuenta las circunstancias específicas de los distintos colectivos beneficiarios. Esta garantía de acceso a la protección social «con independencia del tipo de relación laboral» puede alcanzarse, en gran medida, mediante prestaciones asistenciales o rentas mínima. En otras palabras, este tipo de prestaciones establece un nivel básico de protección que puede entenderse como el umbral mínimo al que apunta la Recomendación.

A partir de este mínimo imprescindible, la mejor forma de reflejar las circunstancias específicas de las personas beneficiarias parece ser un modelo basado en los ingresos, dada la relación directa que establece entre la capacidad económica y las cotizaciones. No obstante, como se ha señalado anteriormente, este enfoque presenta también importantes inconvenientes. En particular, resulta técnicamente más complejo que su

⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Access to social protection for workers and the self-employed (Partial) Update of the monitoring framework - 2022*, cit.

principal alternativa y requiere mecanismos adicionales que permitan introducir flexibilidad durante el periodo comprendido entre el ejercicio fiscal de referencia y la posterior regularización de las cotizaciones a la seguridad social.

A efectos de este análisis, dicho modelo permite mejorar el funcionamiento de los mecanismos contributivos de la seguridad social, con efectos directos sobre la financiación y, a medio y largo plazo, sobre la adecuación de los niveles de protección alcanzados (duración y, sobre todo, cuantía). Esta cuestión resulta especialmente relevante a la luz de los datos anteriormente expuestos sobre pobreza. En otros términos, un sistema de cotización mejor vinculado a la realidad económica de las personas trabajadoras autónomas ofrece mayores posibilidades de garantizar una protección efectiva y adecuada.

Para alcanzar mejores resultados a medio y largo plazo, resulta necesario, no obstante, introducir a corto plazo mecanismos flexibles que permitan a las personas trabajadoras autónomas adaptar sus cotizaciones a situaciones coyunturales de dificultad económica. Como se analizará a continuación, las decisiones de corto plazo condicionadas por restricciones inmediatas de liquidez no deberían comprometer una protección futura suficiente y adecuada.

En Portugal, las personas trabajadoras autónomas disponen de un elevado grado de flexibilidad para determinar su base de cotización, vinculada a declaraciones trimestrales de ingresos. Las cotizaciones se calculan sobre el 70 % de los ingresos trimestrales declarados, aplicándose sobre la media mensual resultante el tipo general del 21,4 %. Una característica fundamental del sistema es que las personas trabajadoras pueden modificar trimestralmente sus ingresos de referencia respecto del trimestre anterior, aumentando o reduciendo la base en incrementos del 5 %, hasta un límite máximo de variación del 2%. Este mecanismo permite adaptar las cotizaciones a las fluctuaciones de ingresos y proporciona un cierto margen de autonomía en la gestión de las obligaciones contributivas. Como incentivo adicional y mecanismo de amortiguación durante los periodos iniciales o de baja actividad, se aplica una cotización fija reducida durante el primer trimestre de alta, así como durante aquellos trimestres en los que se declaren ingresos reducidos o inexistentes⁴⁹.

⁴⁹ PERISTA, P., *ESPN Thematic Report on Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification Portugal*, ACDCT, VOL. XVII (2025), ISSN: 2792-5145, PÁGS. 141-187

En Francia, las personas que operan bajo el régimen de "auto-emprendedor" (*auto-entrepreneur*) se benefician de una exención del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y de un sistema simplificado de cotizaciones a la seguridad social basado en el volumen de negocios declarado. Estas cotizaciones se declaran con carácter mensual o trimestral y se calculan aplicando tipos que oscilan entre el 6 % y el 21,2 %, en función de la actividad desarrollada, como los oficios, las actividades comerciales o las profesiones liberales que prestan servicios intelectuales, técnicos o de cuidados. Dado que las cotizaciones se calculan sobre la base de la facturación declarada, las personas trabajadoras autónomas únicamente están obligadas a cotizar cuando generan ingresos. Esta característica reduce la presión financiera sobre este colectivo y simplifica las cargas administrativas, ya que el sistema limita las obligaciones documentales, fundamentalmente, a la conservación de los justificantes de ingresos y gastos que acreditan las operaciones realizadas y el medio de pago utilizado. En línea con el proceso de digitalización de la administración pública del país, tanto la declaración de la facturación como el pago de las cotizaciones se realizan por vía electrónica a través de una plataforma web específica o de una aplicación móvil. Además, las personas trabajadoras autónomas pueden optar por efectuar conjuntamente el pago de las cotizaciones a la seguridad social y de sus obligaciones tributarias relativas al impuesto sobre la renta. Las autoridades competentes han realizado importantes esfuerzos para fomentar el uso de esta plataforma digital. En suma, la simplificación de los procedimientos administrativos y el diseño de unas cotizaciones vinculadas a los ingresos favorecen la participación en el sistema de seguridad social, si bien este modelo puede tener consecuencias sobre el nivel de protección que proporcionan las prestaciones a largo plazo.⁵⁰

En relación con este tema, también existen mecanismos flexibles para quienes se encuentran en la situación económica más débil, como los autónomos dependientes. En Portugal, la *Instituto da Segurança Social* determina el estatus de los "contratistas" en función de las declaraciones anuales totales de ingresos de los trabajadores. Los contratistas que representan entre el 50 y el 80% del valor total de la actividad de un trabajador independiente en un año natural están obligados a contribuir a la

European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels (Belgium), 2022.

⁵⁰ INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA), «Social security for the self-employed in Europe», cit.

seguridad social del trabajador a una tasa anual del 7%. Cuando un solo contratista representa más del 80% de la actividad total del trabajador, la tasa de contribución aplicable aumenta al 10%⁵¹.

5. ESTRATEGIAS PARA PRESTACIONES MÁS INCLUSIVAS

De lo dicho hasta aquí se desprenden ya algunas líneas de actuación claras para mejorar la protección social de las personas trabajadoras autónomas y lograr sistemas de seguridad social más inclusivos. La simplificación y homogeneización de los regímenes de protección de los trabajadores autónomos, la extensión del aseguramiento obligatorio o, en la medida en que sea posible, la toma en consideración de los ingresos reales a la hora cotizaciones están a buen seguro entre ellas. Sin embargo, el particular contexto en el que nos encontramos anima a tener en cuenta algunos otros factores adicionales en esa estrategia de ampliación y reforzamiento.

Mejorar el acceso a la protección social de las personas trabajadoras autónomas requiere no solo garantizar una cobertura formal adecuada y un sistema de financiación equitativo, sino también impulsar reformas de carácter administrativo, informativo y organizativo. La Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 subraya que la transparencia, la simplificación de los procedimientos administrativos, la sensibilización y el establecimiento de incentivos adecuados constituyen elementos complementarios e indispensables de las normas de cobertura, ya que las deficiencias en el acceso efectivo suelen derivar más de procedimientos complejos, información insuficiente u obligaciones poco previsibles que de la propia exclusión jurídica. En la misma línea, el informe de aplicación de la Comisión Europea de 2023⁵² confirma que los déficits persistentes en términos de adecuación y participación obedecen, en gran medida, a barreras de información, a la falta de transparencia de los sistemas y a su limitada previsibilidad, incluso cuando los derechos de protección social están formalmente reconocidos.

En este contexto, la interacción entre la digitalización, la confianza institucional, la transparencia y el avance de los regímenes obligatorios de

⁵¹ PERISTA, P., *ESPN Thematic Report on Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification Portugal*, cit.

⁵² EUROPEAN COMMISSION, *Access to social protection for workers and the self-employed (Partial) Update of the monitoring framework - 2022*, cit.

protección social permite identificar algunos elementos esenciales que deberían orientar el diseño jurídico de sistemas más inclusivos para las personas trabajadoras autónomas.

En primer lugar, como se ha señalado anteriormente, la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019 destaca la importancia de garantizar la transparencia en la organización y prestación de la protección social. Con este objetivo, insta a los Estados miembros a proporcionar información actualizada, completa, clara y fácilmente accesible sobre los derechos individuales, así como a simplificar los procedimientos y requisitos administrativos que las personas trabajadoras autónomas deben cumplir para acceder a las prestaciones y ejercer efectivamente sus derechos.

En línea con estas orientaciones, las reformas emprendidas por los Estados miembros se han centrado principalmente en la digitalización de la información, tanto general como personalizada, y en la implantación de plataformas electrónicas para la tramitación de solicitudes de prestaciones⁵³. No obstante, pese a esta tendencia común, las estrategias nacionales continúan siendo muy diversas en cuanto al alcance de la digitalización⁵⁴, el grado de automatización de los procedimientos y las soluciones adoptadas para facilitar el acceso de las personas trabajadoras autónomas a los sistemas de protección social⁵⁵: Mientras que algunos Estados miembros han adoptado un enfoque de «digital por defecto» (*digital by default*), otros siguen considerando los servicios digitales como un complemento de los canales tradicionales de atención presencial y no digital, con el fin de garantizar el acceso a las personas con menores competencias digitales y a otros colectivos especialmente vulnerables.

Para mitigar el riesgo de exclusión digital ⁵⁶, Estados miembros como Dinamarca han establecido exenciones formales a la obligación de utilizar

⁵³ SPASOVA, S.; ATANASOVA, A.; SABATO, S.; MOJA, F., *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification. An analysis of policies in 35 countries*, European Commission - European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg, 2023.

⁵⁴ DUBOIS, H.; PERONI, C., *Digitalisation of social protection*, Eurofound, 2025.

⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Social Protection Committee annual report 2025: review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies: key social challenges and key messages*, Publications Office of the European Union, 2025.

⁵⁶ DUFF, C. Y OTROS, *Narrowing the digital divide: Economic and social convergence in Europe's digital transformation*, Eurofound, 2025.

los servicios digitales, garantizando que la transición hacia la administración electrónica no excluya a determinados colectivos. Esta estrategia suele complementarse con modelos de comunicación multicanal que combinan herramientas digitales avanzadas con oficinas de atención presencial, iniciativas de proximidad en el ámbito comunitario y líneas telefónicas de asistencia específicas. Asimismo, la accesibilidad se refuerza mediante el uso sistemático de un lenguaje claro, la prestación de servicios gratuitos de interpretación, como ocurre en Irlanda y los Países Bajos, y el desarrollo de programas de formación en competencias digitales.

Por otra parte, el desarrollo de ecosistemas digitales integrados ha favorecido la aplicación del principio de «ventanilla única» (*once-only principle*), especialmente en Eslovenia, donde el intercambio automatizado de información entre distintas administraciones permite el reconocimiento automático de determinados derechos. Aunque numerosos Estados miembros han desarrollado portales electrónicos avanzados que incorporan simuladores de elegibilidad y servicios de información en varios idiomas, la eficacia de estas herramientas se ha visto limitada, en algunos casos, por una baja utilización o por problemas de usabilidad, como se ha observado en Alemania y Hungría⁵⁷.

La creciente automatización de los procedimientos de reconocimiento y gestión de prestaciones, como ilustran los casos de Estonia y Bélgica, persigue reducir las cargas administrativas y combatir de forma proactiva la falta de acceso efectivo a los derechos mediante la concesión automática de determinadas prestaciones cuando se cumplen los requisitos legales. Desde 2021, las iniciativas de reforma se han orientado cada vez más hacia un diseño transparente de las normas de protección social, con el objetivo de facilitar la comprensión de los derechos y obligaciones de la ciudadanía. En este contexto, se han impulsado medidas específicas destinadas a informar a la población sobre las implicaciones de los regímenes voluntarios de protección social y sobre los riesgos asociados a las distintas formas de empleo y de trabajo por cuenta propia. Asimismo, las reformas legislativas adoptadas en Bulgaria, Rumanía y Eslovenia ponen de manifiesto este compromiso al reforzar el derecho de las personas a recibir información adecuada y garantizar que las modificaciones introducidas en los sistemas

⁵⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Social Protection Committee annual report 2025*, cit. ACDCT, VOL. XVII (2025), ISSN: 2792-5145, PÁGS. 141-187

de protección social se comuniquen de forma más clara, accesible y proactiva.⁵⁸

La «brecha digital» complica aún más estos esfuerzos, ya que las personas que carecen de competencias digitales suficientes o de los medios tecnológicos necesarios pueden quedar excluidas de estos procesos. En los Estados descentralizados, como Bélgica, Italia y España, garantizar la coherencia y la calidad de la información disponible en los niveles nacional, regional y local constituye un desafío adicional. En España, la Tarjeta Social Digital representa un intento relevante de abordar esta cuestión mediante la integración de la información sobre prestaciones sociales en un único sistema digital, reduciendo así las cargas administrativas y mejorando la capacidad de seguimiento y gestión de los datos. En última instancia, la naturaleza dinámica y en constante evolución de la normativa de protección social exige un esfuerzo permanente para garantizar que todos los canales de información proporcionen contenidos precisos, accesibles y actualizados.⁵⁹

Por otra parte y adicionalmente, mecanismos flexibles y adaptables, como la implantación de pagos anticipados trimestrales o mensuales, los ajustes automáticos y la existencia de canales de revisión accesibles, refuerzan significativamente la previsibilidad financiera y administrativa de la Seguridad social para las personas trabajadoras autónomas, al tiempo que introducen una mayor flexibilidad en la determinación de las cotizaciones. Estas medidas responden directamente a la volatilidad inherente al trabajo no estándar, sustituyendo sistemas basados en evaluaciones retrospectivas, a menudo variables, por marcos de funcionamiento más regulares e integrados.

En segundo lugar, los esfuerzos dirigidos a simplificar los sistemas de protección social son cada vez más frecuentes. Diecisiete Estados miembros (Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Grecia, España, Finlandia, Francia, Croacia, Hungría, Italia, Malta, Países Bajos, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia) han optimizado con éxito las normas que regulan las cotizaciones, los derechos y los procedimientos administrativos. Estas mejoras se han concentrado especialmente en ámbitos clave como las prestaciones por desempleo, jubilación, invalidez, maternidad y enfermedad.

⁵⁸ SPASOVA, S. Y OTROS, *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification An analysis of policies in 35 countries*, cit.

⁵⁹ DUFF, C. Y OTROS, *Narrowing the digital divide*, cit.

No obstante, la aplicación de estas medidas no está exenta de dificultades, ya que diez Estados miembros continúan señalando obstáculos significativos (Bélgica, Alemania, Grecia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Malta, Portugal y Eslovaquia). Entre estos, se encuentran la dificultad de llegar e implicar a colectivos vulnerables, la complejidad estructural de los sistemas existentes y la gestión de barreras técnicas relacionadas con la seguridad de los datos, la interoperabilidad entre sistemas y el problema persistente de la falta de acceso efectivo a las prestaciones reconocidas.⁶⁰

Aquí también la digitalización está sirviendo de ayuda. Once Estados miembros tienen previsto implantar nuevas herramientas digitales o ampliar las infraestructuras digitales existentes. Entre estas iniciativas se incluyen experiencias pioneras en el uso de la inteligencia artificial para la asistencia a la ciudadanía, como en Grecia⁶¹, así como reformas legislativas orientadas a exigir una comunicación más proactiva por parte de las administraciones públicas. No obstante, la fragmentación continúa representando un obstáculo significativo, especialmente para las personas con trayectorias profesionales no lineales o para quienes transitan entre diferentes situaciones laborales. Para estos colectivos, la coexistencia de distintos criterios de elegibilidad y la complejidad en el diseño de los sistemas pueden generar importantes barreras de acceso a la protección social⁶².

En tercer lugar, el diseño jurídico de los sistemas de seguridad social debería establecer incentivos positivos para favorecer la cobertura de las personas trabajadoras autónomas. Garantizar que los derechos puedan conservarse, acumularse y transferirse entre distintos tipos de empleo y situaciones de trabajo autónomo a lo largo del tiempo, así como entre diferentes regímenes dentro de una misma rama de protección, contribuye a alcanzar este objetivo, al eliminar las barreras que pueden dificultar la transición entre distintas actividades profesionales o situaciones laborales⁶³. Estos mecanismos resultan esenciales para proteger los derechos adquiridos

⁶⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Social Protection Committee annual report 2025*, cit.

⁶¹ OECD, *Progress in implementing the actions set in the EU Coordinated Plan on AI (Vol I). Greece*, OCED-EU, Geneva, 2025, fecha de consulta 19 febrero 2026, en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/progress-in-implementing-the-european-union-coordinated-plan-on-artificial-intelligence-volume-1-country-notes_b0385317/greece_3a0a5840/e5215c30-en.pdf.

⁶² EUROPEAN COMMISSION, *Social Protection Committee annual report 2025*, cit.

⁶³ DE BECKER, E., «Towards labour status neutral social security protection: The need for equal protection and inclusive social security systems across employment types», *Towards labour status neutral social security protection*, 2025, European Commission.

a través de las trayectorias laborales previas y facilitar su conservación, acumulación y transferencia efectiva entre los distintos regímenes de protección social, especialmente en un contexto en el que las personas transitan cada vez con mayor frecuencia entre diferentes empleos, situaciones laborales y sistemas de protección. Al mismo tiempo, la transferibilidad de los derechos se encuentra estrechamente vinculada al principio de transparencia ⁶⁴.

El Informe de la Comisión sobre la implementación de la Recomendación ⁶⁵ destacó la atención limitada que los planes nacionales han prestado a la mejora de la transferibilidad de los derechos, incluido el cómputo recíproco de cotizaciones. En algunos Estados miembros existe un régimen general y ampliamente uniforme, en el que el carácter universal del sistema de protección social garantiza de forma intrínseca la conservación y la transferencia de los derechos adquiridos. Por ejemplo, en Estonia, el sistema no establece diferencias en función de la situación laboral, garantizando así la protección y transferibilidad de los derechos entre distintas formas de empleo sin necesidad de normas específicas de coordinación interna. De manera similar, en Chequia el sistema permite preservar y transferir los derechos acumulados, facilitando las transiciones entre diferentes modalidades de empleo. No obstante, en determinados sistemas la transferibilidad de los derechos continúa siendo limitada o difícilmente accesible, debido principalmente a las diferencias existentes en las estructuras de cotización y en las reglas de acceso a las prestaciones entre personas asalariadas y personas trabajadoras autónomas, así como entre las distintas ramas y regímenes de protección social. Por ejemplo, en Portugal, los periodos de cotización correspondientes al trabajo por cuenta ajena y al trabajo por cuenta propia no pueden integrarse en una única cuenta individual de prestaciones.

Entre ambos extremos, las reformas están avanzando progresivamente desde modelos altamente fragmentados, basados en regímenes específicos de protección, hacia marcos más integrados. En numerosos Estados miembros

⁶⁴ SCHOUKENS, P., «Transparency and transferability: Thematic discussion paper for mutual learning on access to social protection for workers and the self-employed», *Transparency and transferability*, 2020, European Commission, Brussels.

⁶⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the Council on the implementation of the Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, European Commission, Brussels (Belgium), 2023, fecha de consulta 12 marzo 2026, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0043&qid=1676473347749>.

se han adoptado medidas destinadas a garantizar la conservación, acumulación y transferibilidad de los derechos de seguridad social. En Austria, todos los periodos de cotización, con independencia de la situación laboral de la persona, se acumulan dentro de una cuenta de pensiones unificada. Del mismo modo, en Italia existen mecanismos específicos que garantizan la conservación y acumulación de los derechos de pensión de jubilación cuando las personas transitan entre el trabajo asalariado y el trabajo autónomo, o entre distintos regímenes de pensiones. La acumulación de derechos también se refleja claramente en el sistema finlandés de seguridad social, donde los ingresos procedentes del trabajo asalariado y del trabajo autónomo pueden combinarse para determinar el acceso a determinadas prestaciones, como las prestaciones por enfermedad. De forma similar, en Malta, tanto los ingresos derivados del empleo por cuenta ajena como los procedentes del trabajo autónomo se tienen en cuenta para el cálculo de los derechos de pensión⁶⁶. En consecuencia, las propuestas formuladas anteriormente en otros ámbitos, como la cobertura, la financiación y la equidad, también pueden contribuir a este objetivo. En la medida en que favorecen sistemas de protección social más homogéneos y reducen las diferencias entre la protección ofrecida a las personas asalariadas y a las personas trabajadoras autónomas, pueden facilitar una mayor transferibilidad de los derechos y una mejor interoperabilidad entre los distintos regímenes. A su vez, ello contribuiría a promover transiciones más fluidas entre diferentes situaciones laborales.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, M., *Curso de derecho del trabajo*, 7a ed. actualizada, Ariel, Barcelona, 1981.

ALONSO OLEA, M.; CASAS BAAMONDE, M. E., *Derecho del trabajo*, Civitas, Madrid, 2005.

ARUFE VARELA, A., «Las fuentes normativas de derecho comparado aparentemente inspiradoras del régimen legal de nuestros trabajadores autónomos económicamente dependientes», *Justicia laboral: revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 39, 2009, Lex Nova, pp. 93-101.

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Social Protection Committee annual report 2025*, cit., pp. 84-85.

BERNAL SANTAMARÍA, F., «El pilar europeo de los derechos sociales y el plan de acción: por fin, ¿el modelo social europeo?», *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 14, n.º 1, 2022, Área de Derecho Internacional Privado, pp. 47-64.

BRUEGHEL, *Better pensions for the European Union's self-employed*, Bruegel, 2022.

CARRASCO, R.; HERNANZ, V., «Dependent self-employment across Europe: involuntariness, country's wealth and labour market institutions», *Applied Economics*, vol. 54, n.º 14, 2022, Routledge, pp. 1568-1583.

CASAS BAAMONDE, M. E., «El valor del Derecho Comparado y los valores fundamentales del Derecho de la UE».

CENTRE COMMUN DE LA SECURITÉ SOCIALE, «Contribution base and adjustments», 2026, fecha de consulta 12 febrero 2026, en <http://ccss.public.lu/en/independants/cotisations-sociales/assiette-cotisation-adaptation.html>.

DE BECKER, E., «Towards labour status neutral social security protection: The need for equal protection and inclusive social security systems across employment types», *Towards labour status neutral social security protection*, 2025, European Commission, pp. 1-33.

DE LA VILLA GIL, L. E., «La investigación en serio del Derecho comparado. Acerca de las obras de los profesores Jesús Federico Martínez Girón y Alberto Arufe Varela», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 68, 2024, Iustel, Madrid.

DUBOIS, H.; PERONI, C., *Digitalisation of social protection*, Eurofound, 2025.

DUFF, C.; HYLAND, M.; KRIEG, M.; PERUFFO, E.; CAVALLINI, S.; SOLDI, R., *Narrowing the digital divide: Economic and social convergence in Europe's digital transformation*, Eurofound, 2025.

EUROPEAN COMMISSION, *Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Focus on Health, Sickness, Accidents at Work and*

Occupational Diseases, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels (Belgium), 2024.

EUROPEAN COMMISSION, *Access to social protection for workers and the self-employed (Partial) Update of the monitoring framework - 2022*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels (Belgium), 2023.

EUROPEAN COMMISSION, *Access to social protection for workers and the self-employed. Update of the monitoring framework - 2025*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels (Belgium), 2026.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed {COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 71 final}*, European Commission, Strasbourg, 2018.

EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the Council on the implementation of the Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, European Commission, Brussels (Belgium), 2023, fecha de consulta 12 marzo 2026, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0043&qid=1676473347749>.

EUROPEAN COMMISSION, *Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg, 2024.

EUROPEAN COMMISSION, *Social Protection Committee annual report 2025: review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies: key social challenges and key messages*, Publications Office of the European Union, 2025.

EUROPEAN COMMISSION (ed.), *The future of European competitiveness: Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Publications Office, Luxembourg, 2025.

EUROPEAN LABOUR AUTHORITY, *Extent of dependent self-employment in the European Union*, ELA, 2023.

FINKIN, M. W.; MUNDLAĞ, M. (eds.), *Comparative labor law*, Edward Elgar Pub. Ltd, Cheltenham, 2015.

FINNISH CENTRE FOR PENSIONS, «Self-employed», *Self-Employed*, 2026, fecha de consulta 19 febrero 2026, en <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pensions/pension-coverage-and-insurance/self-employed/>.

HOLMES, O. W., «The Path of Law», *Harvard Law Review*, vol. 10, 1897.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA), «Social security for the self-employed in Europe: Progress and developments», 2024, fecha de consulta 19 febrero 2026, en <https://www.issa.int/analysis/social-security-self-employed-europe-progress-and-developments>.

KAHN-FREUND, O., «On Uses and Misuses of Comparative Law», *The Modern Law Review*, vol. 37, n.º 1, 1974, [Modern Law Review, Wiley], pp. 1-27.

MARTÍNEZ GIRÓN, J., «Los contrastes, entre España y Alemania, de la protección de Seguridad Social de los trabajadores autónomos económicamente dependientes (1)», *Actualidad laboral*, n.º 6, 2009, Wolters Kluwer España, p. 1.

MARTÍNEZ GIRÓN, J.; ARUFE VARELA, A., *Fundamentos de derecho comparado del trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª edición, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2023.

MIRANDA BOTO, J.M., *Las competencias de la Comunidad Europea en materia social*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

MONTESQUIEU, C. S., *Del espíritu de las leyes*, vol. I, Lex Nova, Valladolid, 2008.

OECD, *Progress in implementing the actions set in the EU Coordinated Plan on AI (Vol 1). Greece*, OCED-EU, Geneva, 2025, fecha de consulta 19 febrero 2026, en <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/pro>

gress-in-implementing-the-european-union-coordinated-plan-on-artificial-intelligence-volume-1-country-notes_b0385317/greece_3a0a5840/e5215c30-en.pdf.

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., «La función y refundación del Derecho del Trabajo», en *Derecho del Trabajo y Razón Crítica. Libro dedicado al profesor Manuel Carlos Palomeque López en su vigésimo quinto aniversario como catedrático*, Caja Duero, Salamanca, 2004, pp. 37-52.

PERISTA, P., *ESPN Thematic Report on Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification Portugal*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels (Belgium), 2022.

RAMOS QUINTANA, M.I., «El pilar europeo de derechos sociales: la nueva dimensión social europea», *Revista de Derecho Social*, n.º 77, 2017, pp. 19-42.

RIVERO LAMAS, J. B., «La enseñanza del Derecho del Trabajo», en *II Jornadas hispano-luso-brasileñas de Derecho del Trabajo*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1985.

RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., «Flexiseguridad: el debate europeo en curso», *Relaciones Laborales*, n.º N° 2, 2007, pp. 113-137.

SCHOUKENS, P., «Comparison of the social security law for self-employed persons in the Member States of the European Union», en Pieters, D. (ed.) *Changing work patterns and social security*, Kluwer Law International, London [etc, 2000 (EISS Yearbook 1999 = Annuaire IEISS).

SCHOUKENS, P., «Transparency and transferability: Thematic discussion paper for mutual learning on access to social protection for workers and the self-employed», *Transparency and transferability*, 2020, European Commission, Brussels, pp. 1-26.

SCHOUKENS, P.; BRUYNSERAEDE, C., *Access to social protection for self-employed and non-standard workers An analysis based upon the EU Recommendation on access to social protection*, Acco Learn, 2021.

SPASOVA, S.; ATANASOVA, A.; SABATO, S.; MOJA, F., *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification An analysis of policies in 35 countries*, European Commission - European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg, 2023.

SPASOVA, S.; BOUGET, D.; GHAILANI, D.; VANHERCKE, B., «Self-employment and social protection: understanding variations between welfare regimes», *The Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 27, n.º 2, 2019, Policy Press, Bristol, United Kingdom, pp. 157-175.

VIDA SORIA, J., «La esencia y la existencia del Derecho del Trabajo (Una revisión crítica del Concepto del Derecho del Trabajo y sus derivaciones conceptuales, dogmáticas y sistemáticas», *Revista Derecho laboral*, vol. 192, 1998.

VIDA SORIA, J., «¿Qué fue eso de la Seguridad Social?», *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n.º 2, 2001, pp. 377-392.

WILLIAMS, C. C.; LAPEYRE, F., *Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU*, 2017, fecha de consulta 6 septiembre 2020, en http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_614176/lang--en/index.htm.

