

## PANDEMIA Y TRABAJADOR AUTÓNOMO: SOLUCIONES ARTICULADAS EN EL CONTEXTO EUROPEO PARA CONJURAR ESTA POSIBLE NUEVA FORMA DE POBREZA LABORIOSA

### PANDEMIA E TRABALHADOR AUTÔNOMO: SOLUÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO EUROPEU PARA PREVENIR ESTA POSSÍVEL NOVA FORMA DE POBREZA LABORIOSA

### PANDEMIC AND SELF EMPLOYED: SOLUTIONS ARTICULATED IN THE EUROPEAN CONTEXT TO PREVENT THIS POSSIBLE NEW FORM OF LABORIOUS POVERTY

MARÍA SALAS PORRAS

<https://orcid.org/0000-0002-1146-6880> / [mariasalas@uma.es](mailto:mariasalas@uma.es)  
Universidad Málaga  
Espanha

#### RESUMO

O estudo que se apresenta a seguir tenta cumprir um duplo objetivo. Por um lado, apresentam a possível extensão que teria sofrido o conceito de pobreza laboriosa face à crise de saúde no que diz respeito à oferta de políticas sociais dirigidas aos trabalhadores por conta própria - grupo que, em situações normais, não atinge os padrões de proteção esperados pela OIT em sua agenda de Trabalho Decente. E, por outro lado, a apresentação das medidas adotadas pelos países membros da União Europeia que, sem uma orientação clara do nível supraestatal, acabam convergindo. Estes lugares-comuns mostram que, com efeito, o trabalhador independente se revela, depois da crise de saúde provocada pela COVID, como um grupo à beira da exclusão social por falta de previsão por parte dos Estados-Membros, de medidas estruturais. de proteção social.

**Palavras-chave:** Europa; Pobreza laboriosa; Proteção social; Trabalhadores por conta própria.

#### ABSTRACT

The study that is presented below tries to fulfill a double objective. On the one hand, present the possible extension that the concept of laborious poverty would have suffered in view of the health crisis with respect to the provision of social policies aimed at self-employed workers - a group that, in normal situations, does not reach the expected protection standards by the ILO in its Decent Work agenda. And, on the other hand, the presentation of the measures adopted by the member countries of the European Union which, without clear guidance from the supra-state level, end up converging. These commonplaces show that, in effect, the self-employed person reveals himself, after the health crisis caused by COVID, as a group on the brink of social exclusion due to the lack of foresight on the part of the Member States, of structural measures of social protection.

**Keywords:** Europe; Working poor; Social protection; Autonomous worker.

#### RESUMEN

El estudio que de seguida se presenta trata de cumplir un doble objetivo. De una parte, presentar la posible ampliación que el concepto pobreza laboriosa habría sufrido a tenor de la crisis sanitaria respecto de la previsión de políticas sociales destinadas a los trabajadores autónomos -un colectivo este que, en situaciones normales, no alcanza los estándares de protección previstos por la OIT en su agenda sobre Trabajo Decente-. Y, de otra parte, la presentación de las medidas adoptadas por los países miembros de la Unión Europea que, sin orientación clara por parte del nivel supraestatal, terminan convergiendo. Esos lugares comunes ponen de manifiesto que, en efecto, el trabajador autónomo se revela, tras la crisis sanitaria ocasionada por el COVID, como un colectivo al borde de la exclusión social por la carencia de previsión por parte de los Estados miembros, de medidas estructurales de protección social.

**Palabras clave:** Europa; pobreza laboriosa; protección social; trabajador autónomo.

## SUMÁRIO

INTRODUCCIÓN; 1 LA POBREZA LABORIOSA, SU REFORMULACIÓN POR LA PANDEMIA Y LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO MATERIA VALORABLE DESDE EL NUEVO CONCEPTO; 2 AFRONTAR LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS SANITARIA EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y RESPECTO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS: ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS Y NACIONALES; 2.1 La provisión económica como báculo facilitado desde instancias europeas; 2.1.1 El contexto jurídico-normativo que sostiene la intervención comunitaria; 2.1.2 Los Fondos europeos como acciones concretas en tiempos de Covid: una lectura desde la perspectiva del trabajador autónomo; 2.2 Itinerarios de protección social diseñados por los Estados miembros; 2.2.1 Medidas cuya finalidad es garantizar el sostenimiento económico en los supuestos de inactividad; 2.2.1.1 Relajación de las condiciones de acceso a los regímenes de prestación por desempleo; 2.2.1.2 Acceso a la renta básica y el diseño de otras formas de asistencia social ad hoc; 2.2.2 La enfermedad como contingencia social a proteger; 2.2.3 Permisos parentales para autónomos. Otra vertiente de la protección social al descubierto durante la pandemia; CONCLUSIÓN; REFERENCIAS.

## INTRODUÇÃO

Aunque, cuando se elabora este estudio, han transcurrido sólo dieciocho meses desde que la Organización Mundial Salud decretara la existencia de pandemia ocasionada por el virus SARS-Cov-2, la sensación temporal que muchos ciudadanos percibimos es de mayor dilación. Sin duda influyen en ello las alarmantes cifras de fallecidos, de personas contagiadas, los perniciosos síntomas, consecuencias y secuelas de la infección, las anormales condiciones de vida impuestas por las autoridades nacionales y supraestatales, la pseudo-interacción humana que las herramientas tecnológicas han posibilitado, pero también las sui generis condiciones de trabajo y producción que hemos debido afrontar e integrar de forma instantánea, sin apenas reflexión o resuello.

A este respecto, los trabajadores autónomos que en condiciones de no pandemia adolecen, en términos de protección social<sup>1</sup>, de una cobertura equiparable con el estándar de

<sup>1</sup> Esta denuncia se realiza a nivel internacional por la propia OIT. Entre otros documentos, el más reciente en el tiempo que podemos recomendar al lector es el siguiente: EXTENDING social security to self-employed workers. Lessons from international experience. ILO, 2019. Accesible a través de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_749488.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_749488.pdf). Última consulta: 11 de noviembre de 2021; SOCIAL protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by Building universal social protection. International Labour Organization, 2020. Accesible a través de: [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS\\_744612/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_744612/lang-en/index.htm). Última consulta: 11 de noviembre de 2021. A nivel comunitario, más actual en el tiempo es la publicación ACCESS to social protection for workers and the self-employed: Best practice examples from EU Member States. European Commission, 2018. Accesible a través de:

trabajo decente<sup>2</sup> diseñado internacionalmente para los trabajadores por cuenta ajena, se han convertido en un sector necesitado de medidas no sólo concretas, sino más amplias y detalladas que las articuladas para otros colectivos de trabajadores, en la medida en que, a diferencia de estos, aquellos lastran carencias<sup>3</sup> que con la pandemia se han agudizado hasta extremos que bien podrían calificarse de reveladores. La revelación que la crisis habría traído consigo, como se pretende mostrar en el primero de los apartados que configura este ensayo, afectaría a la trascendencia de incluir, entre las variables a valorar en el concepto de pobreza laboriosa, los niveles de protección social articulados por cada Estado e institución supranacional respecto de sus ciudadanos. En este sentido, si se atendiera a esta nueva materia para determinar si estamos o no ante una situación de pobreza laboriosa, del estudio realizado sobre las acciones adoptadas por las instancias europea y nacional, podría concluirse que el colectivo de trabajadores autónomos podría hallarse alarmantemente próximo a la pobreza laboriosa<sup>4</sup>, puesto que, salvo contadas excepciones como se verá en los apartados que siguen, entre los países miembros de la realidad comunitaria, pocos orquestan medidas de protección social para los autónomos rayanas en los estándares internacionalmente considerados como propios de un trabajo prestado en condiciones de dignidad.

El cometido del estudio, en conclusión, no es otro que presentar el estado de la cuestión apenas mencionada. Y, para ello, hemos estructurado el trabajo en dos apartados. Uno primero, como se ha avanzado, orientado a reflexionar sobre la necesidad de ampliar la idea de pobreza laboriosa para incluir en su valoración el elemento de la protección social, el cual, aunque subrayado como trascendente para la supervivencia desde instrumentos internacionales y comunitarios previos a la pandemia, tras ella y sus devastadores efectos, se ha revelado

---

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/878b7c31-22ae-11e9-8d04-01aa75ed71a1>.

Última consulta: 11 de noviembre de 2021.

<sup>2</sup> Al respecto del contenido de esta iniciativa, remitimos al lector a la amplia información que puede hallar en la web de la OIT. DECENT work. **International Labour Organization**, 2021. Accesible a través de: <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>. Último acceso: 15/06/2021.

<sup>3</sup> Un análisis detallado y completo - me permito la licencia de calificar - es el desarrollado por los Prof. Slavina Spasova y Mathijn Wilkens: "*The social situation of the self-employed in Europe: labour market issues and social protection*". SPASOVA, Slavina. The social situation of the self-employed in Europe: labour market issues and social protection. In: BOUGET, Denis; SABATO, Sebastiano; VANHERCKE, Bart (org.). **Social Policy in the European Union: state of play 2017**. ETUI, 2017. pp. 97-116. Accesible a través de: <https://www.researchgate.net/publication/329626624> *The social situation of the self-employed in Europe labour market issues and social protection*. Última consulta: 11 de noviembre de 2021.

<sup>4</sup> Las siglas AROP - in work at risk of poverty - suelen utilizarse en los distintos informes del Instituto Sindical Europeo. Así puede leerse en el Informe del ETUI - en sus siglas anglosajonas - y la interpretación que de los datos obtenidos se realiza en IN-WORK poverty. **Etui**, 2019. Accesible a través de: <https://www.etui.org/services/facts-figures/benchmarks/in-work-poverty>. Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

esencial. La importancia de la protección social ha quedado refrendada especialmente a partir del estudio que se desarrolla en el segundo de los apartados que configuran este ensayo, puesto que como se mostrará, la totalidad de las medidas articuladas para contribuir a la subsistencia de los trabajadores autónomos consisten en mejorar los niveles de protección social de que dispone este colectivo. A partir de este último epígrafe se busca ofrecer un mapa general del estado de la cuestión en el contexto europeo. De ahí que resulte no sólo más amplio cuantitativamente que el primero, sino que sea el que presente un mayor desarrollado, puesto que, para atender a su finalidad, se exige estructurarlo distinguiendo los siguientes aspectos.

De un lado se estudia el contexto jurídico-normativo que sostiene - casi diríamos, legítima - la intervención de la realidad política comunitaria, y se presentan los concretos instrumentos - también comunitarios - en que se materializa esta actuación - veremos en qué modo y con qué intensidad -, si bien nos referiremos exclusivamente a aquellos instrumentos diseñados por y a partir de la crisis sanitaria de dimensión mundial. De otra parte, querríamos ofrecer de forma sistemática las distintas opciones de actuación que los propios Estados han pergeñado para canalizar aquella intervención. De ahí que los siguientes sub-epígrafes se organicen en torno a tres itinerarios, que responden, como se ha adelantado, a los distintos tipos de acciones asumidas por cada ordenamiento jurídico nacional.

## 1 LA POBREZA LABORIOSA, SU REFORMULACIÓN POR LA PANDEMIA Y LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO MATERIA VALORABLE DESDE EL NUEVO CONCEPTO

Si el siglo pasado fue el caldo de cultivo perfecto para la aparición<sup>5</sup> del concepto pobreza laboriosa o *in work poverty*<sup>6</sup>, los acontecimientos surgidos a comienzos de este otro es

<sup>5</sup> Los primeros estudios que mencionaban la existencia de la pobreza laboriosa como fenómeno socio-productivo procedían de los Estados Unidos de América y surgieron en los años setenta. En este sentido y para una revisión próxima en el tiempo de esos incipientes ensayos recomendamos la lectura del artículo: KLEIN, Bruce; RONES, Philip. A profile of the working poor. *Monthly Labor Review*, rev. 3, October 1989, pp. 3-27. Disponible a través de: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/month112&div=120&id=&page=>. Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

<sup>6</sup> Al respecto del lenguaje y el derecho, querríamos llamar la atención sobre la trascendencia de las nomenclaturas utilizadas para deslindar realidades, hasta el punto de considerar necesitado de ayuda un colectivo y no otro que bien podría encontrarse incluso en una situación peor. En este sentido: BERMAN, Harold. *Law and Language: Effective Symbols of Community*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

posible que hayan servido para su expansión<sup>7</sup>. De este modo, bajo el paraguas de efectos que pudieran derivarse de ser calificado como trabajador pobre - en términos, se entiende, de inspirar la adopción de algún tipo de política pública para minimizar las perniciosas consecuencias de hallarse en tal situación - se incluirían materias que a priori no responderían - en todo o en parte - a las rígidas aunque irregulares características que, conforme al sentir de la más autorizada doctrina<sup>8</sup>, lo describen como imbricado estrechamente a la idea de la carencia, o insuficiencia de salarios e ingresos durante un determinado periodo del tiempo y, más vagamente, a la precariedad de las condiciones de trabajo.

Especialmente a partir de la segunda década del siglo XXI y de la irrupción de la pandemia ocasionada por el virus SARS-Covid-19, podría afirmarse que asistimos, no solo a una ampliación, sino a la reformulación de aquel término. Esta nueva versión de la idea del trabajador pobre que habría desvelado la crisis sanitaria supondría evaluar si la persona de referencia, en un mundo de economías interconectadas e incesantes viajes, puede subsistir con el apoyo subsidiario de los sistemas de protección social, aun existiendo infecciones víricas que recorren el planeta y paralizan toda actividad humana productiva de forma indefinida.

Así, teniendo presente esta nueva variable relativa a las pandemias, en absoluto superada o controlada a nivel internacional o estatal, el concepto de pobreza laboriosa habría de formularse conforme a los postulados que la propia Organización Internacional del Trabajo concreta como “impacto generado por el Covid-19”<sup>9</sup>. En primer lugar, se refiere la Organización a si la prestación de servicios puede desarrollarse independientemente de la existencia de períodos de confinamiento domiciliario; en segundo lugar, a si es posible desarrollar el trabajo sin correr graves riesgos para la salud porque la prevención de riesgos laborales los ha tenido en cuenta en su evaluación; de otra parte, si cesar en la prestación del trabajo conlleva dejar de percibir ingresos o existe alguna prestación sustitutoria; en cuarto lugar, si el ciudadano cuenta con algún tipo de prestación sanitaria independientemente de si presta servicios o no; y, en

<sup>7</sup> Oficialmente en el ámbito político europeo se asiste a una generalización de este término a partir de los primeros años del siglo XXI, concretamente en el año 2003, con la publicación de la Decisión del Consejo europeo nº 2003/578 de 22 de julio en la que se pergeñaban las directrices para el empleo.

<sup>8</sup> GALLEGO, F. Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: Una primera aproximación. *In*: DÍAZ, R.; GALLEGO, F. (dir.). **Trabajadores Pobres y Pobreza en el Trabajo. Concepto y Evolución de la Pobreza en la Ocupación: El Impacto de las Últimas Reformas Legales**. España: Ediciones Laborum, 2017. p. 29; DÍAZ, R.; GARCÍA, G. Marco Teórico para el análisis de la pobreza en el trabajo en la UE: concepto, medición y causas. *In*: DÍAZ, R.; GALLEGO, F. (dir.). **Trabajadores Pobres y Pobreza en el Trabajo. Concepto y Evolución de la Pobreza en la Ocupación: El Impacto de las Últimas Reformas Legales**. España: Ediciones Laborum, 2017. p. 101.

<sup>9</sup> COVID-19 y el mundo del trabajo: Impacto y Respuestas políticas. OIT, 2020. Disponible a través de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_738753.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf). Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

quinto lugar, si el cuidado de otros miembros de su familia -mayores o menores dependientes- está contemplado como causa justificada para cesar de trabajar y acceder, o no, a una prestación sustitutoria.

La nueva proposición de la idea de pobreza laboriosa, por tanto, tendría conexión no solo con la carencia de ingresos - independientemente del período de referencia - o con la regularidad en la prestación de servicios, sino con niveles - obviamente insuficientes - de protección social<sup>10</sup>, apuntando así a un concepto más amplio de trabajo decente, coincidente, ahora sí, con el postulado por la Organización Internacional del Trabajo.

No podemos olvidar, en este sentido, que el “trabajo decente” desde su presentación en el año 1999<sup>11</sup> se asentó en cuatro pilares básicos, estando uno de ellos relacionado, precisamente con “el fortalecimiento de la protección y la seguridad social”<sup>12</sup>. Sin embargo, nunca como hasta el estallido de la pandemia había sido puesto tan de relieve la trascendencia socio-económica y, también política, de contar con unos elevados estándares de protección social con vocación, además, de universalidad.

En efecto, en la propia Memoria del año 1999, así como posteriormente en otra serie de informes elaborada por la OIT de mayor proximidad temporal a nuestros días, pero anteriores a la pandemia - v.gr. el publicado por el ILOSTAT en abril de 2019<sup>13</sup> - expresamente se aludía a la ausencia de protección social para el ser humano -por tanto, no sólo para el trabajador -, como un obstáculo a superar por los países de todo el mundo mediante la garantía de unos niveles mínimos de cobertura. Y, en esta misma hilatura de ideas, pueden incardinarse tanto el Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>14</sup> como la Recomendación<sup>15</sup> del Consejo europeo relativa al acceso a la protección social de trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, los cuales y aunque

<sup>10</sup> WORKING poor. Eurofound, 2021. Disponible a través de: <https://www.eurofound.europa.eu/topic/working-poor>. Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

<sup>11</sup> De seguida se facilita el enlace la Memoria presentada por Juan Somavia, Director General de la OIT en el precitado año y referente a la idea de trabajo decente. TRABAJO decente. OIT, 1999. Disponible a través de: <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

<sup>12</sup> TRABAJO decente. OIT, 1999. Disponible a través de: <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> Última consulta: 06 de noviembre de 2021. p. 2.

<sup>13</sup> GAMMARANO, Rosina. The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions: a study based on ILO's global estimates of employment by economic class. ILO, 2019. Accesible a través de: [https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_696387.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_696387.pdf). Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

<sup>14</sup> EL Pilar Europeo de Derechos Sociales en 20 principios. COMISIÓN EUROPEA. Accesible a través de: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es). Última consulta: 15 de noviembre de 2021.

<sup>15</sup> Publicada en el DOUE C 387, de 15/11/2019.



suponga un avance respecto del mayor abundamiento que se hará en el apartado correspondiente, abogan por que los Estados miembros brinden a los ciudadanos que prestan servicios - ya sea bajo fórmulas regulares o irregulares - el acceso a un estándar mínimo de protección social que les garantice una cobertura formal, efectiva y adecuada a sus necesidades productivas y vitales.

La reticencia de los socios de la OIT y, de los de la UE, a dar cumplimiento a tales previsiones - si bien es cierto que, de naturaleza puramente política, no normativa - ha hallado un revulsivo sin parangón, como apuntamos, en la pandemia, en la medida en que no ha permitido tregua alguna para implementar, de una u otra forma, acciones encaminadas a fijar, si quiera temporalmente, la supervivencia económica y la protección social de la ciudadanía independientemente de su vinculación productiva.

El colapso socio-económico - simultaneo al hospital-sanitario - que ha ocasionado la expansión de la infección ha golpeado duramente a los colectivos ubicados en los extramuros de los sistemas de protección y, entre ellos, lo acontecido entre los trabajadores autónomos resulta especialmente remarcable por dos motivos. En primer lugar, porque ha permitido constatar la trascendencia de contar con sistemas de protección con capacidad de resiliencia y de calidad destinados a atender, como se apunta, a la totalidad de la ciudadanía y no solo a la trabajadora por cuenta ajena que obedece a parámetros estandarizados. Una finalidad esta que, como se verá de seguida, ha sido objeto de una importante financiación por parte de la UE a través del denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que, por cierto, son ya muchos los países que lo solicitan. Por otra parte, ha sido posible conocer las verdaderas y esenciales necesidades de varios colectivos, también del de autónomos- con relación a la protección social, de manera que pueden desecharse políticas populistas que buscan la urgencia del voto, pero no su integración social.

En aras de abundar, precisamente, en estas dos cuestiones, los apartados que siguen se centran en la observancia de los dos niveles políticos que inciden directa o indirectamente en la configuración de los sistemas nacionales de protección. Más específicamente, se estudian las actuaciones adoptadas por ellos para paliar la desafiliación que la pandemia habría originado entre el colectivo de referencia. Medidas que, como de seguida se presenta, ratifican la importancia de contar con fortalecidos y universales sistemas de protección social.

## **2 AFRONTAR LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS SANITARIA EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y RESPECTO DE LOS TRABAJADORES**

---

## AUTÓNOMOS: ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS Y NACIONALES

Presentados, pues, los puntos de conexión entre la idea de pobreza laboriosa pre-pandémica - si se nos consiente la expresión - y las carencias que la crisis sanitaria ha puesto de relieve como necesitadas también de valoración para aprehender si realmente estamos ante un trabajador pobre, es nuestro objetivo que el apartado que apenas comienza se centre en ofrecer una foto fija de 360 grados capaz de permitir visualizar en pocas páginas el camino recorrido durante la pandemia para detener el avance de este otro aspecto de la pobreza laboriosa - el relacionado con la protección social - entre el colectivo de los trabajadores autónomos. Así y, puesto que las acciones relacionadas con la protección social -sea el acceso, sea la mejora- proceden de dos niveles político-administrativos, el supranacional y el estatal, los dos epígrafes siguientes se estructuran atendiendo a tales realidades.

### 2.1 La provisión económica como báculo facilitado desde instancias europeas

Pensar en la realidad política europea, exige, al menos en lo que se refiere a este ámbito jurídico de la protección social, plantearse, en primer lugar, conocer el sostén jurídico-normativo de la actuación comunitaria en la materia mencionada, si bien acotada al colectivo de los trabajadores autónomos. De ahí que el primero de los dos sub-epígrafes que configuran este segundo apartado, se centre en este menester, mientras que el último se destine a presentar las específicas herramientas que han sido puestas a disposición de los Estados miembros, si es que se ha hecho, para contribuir a coordinar la respuesta que en materia de política social se ha dado para afrontar la situación de crisis sanitaria.

Así, a pesar de que la rúbrica de este primer epígrafe ciertamente desvela la naturaleza de las medidas articuladas a nivel europeo, sin embargo, su alcance, el modo en que han sido concretadas por los Estados miembros, así como el nivel de coordinación logrado en el ámbito comunitario - si es que lo ha habido - son cuestiones que sólo la lectura del ensayo permitirá.

#### 2.1.1 El contexto jurídico-normativo que sostiene la intervención comunitaria

El progreso económico y social de los Estados miembros de la UE ha sido y es un objetivo a garantizar por la acción comunitaria que está presente en la propia esencia del



proyecto común que iniciaran a mediados del siglo pasado los así denominados “padres fundadores”<sup>16</sup>. Haciendo, pues, de esa motivación “espíritu de la ley”, no es de extrañar que ab initio y aún en la actualidad, podamos hallar referencia expresa de la manifiesta convicción tanto en las distintas versiones de los Tratados de Derecho originario, como en otras herramientas de derecho derivado, pertenecientes al ámbito normativo social y normativo financiero.

En lo que respecta a los Tratados constitutivos, las alusiones hechas a las acciones que fomentarán sendas vertientes de progreso están dispersas en numerosos de sus preceptos. En ellos, a retazos y a partir de una lectura conjunta y simultánea, se podría poner de manifiesto cómo, a criterio del legislador comunitario, aunar esfuerzos en materia de política social coadyuvaría a alcanzar la meta de la cohesión en el progreso - ex art. 4 del TFUE<sup>17</sup> -. Esta acción conjunta se diseña por el mencionado Tratado como competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, lo que queda traducido en el reconocimiento de la capacidad normativa comunitaria para adoptar iniciativas que busquen garantizar la coordinación de las políticas sociales nacionales -art. 5 TFUE-. Las tales iniciativas, - en la actualidad no pocas, aunque siempre escasas en opinión de un sector doctrinal<sup>18</sup> entre los que humildemente me alinee -, orientadas hacia el respaldo de una protección social adecuada - ex arts. 9 y 151 TFUE - suelen tener como destinatario al sector poblacional trabajador de modo que, el ciudadano, para ser beneficiario de estos esfuerzos colectivos a nivel supraestatal, ha de gozar de tal consideración.

En este sentido, y aunque conocedores de que excede en parte el objetivo de este estudio, se hace preciso subrayar la ampliación que ha sufrido el concepto “trabajador” en lo que respecta al ámbito europeo y en lo que atañe al trabajador autónomo<sup>19</sup>, siendo la jurisprudencia comunitaria la artífice de tal ensanchamiento.

<sup>16</sup> MONNET, Jean. *Memoirs*. New York: Doubleday&Company, Inc., 1978. *passim*.

<sup>17</sup> Como se sabe, estas siglas son el acrónimo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, documento complementario al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, siendo juntos el popularmente conocido como Tratado de Lisboa. Resultado de la fallida Constitución comunitaria.

<sup>18</sup> Estéril por mi parte sería tratar de trasladar aquí con exactitud todas las aportaciones existentes en este sentido. Por ello, ante la imposibilidad de tan ambicioso logro, sirva como botón de muestra la reciente publicación PADRÓN, Thais. La protección por desempleo de los trabajadores autónomos en el derecho comparado europeo. *In*: ORRICO, Javier (dir.). **Trabajo autónomo: regulación jurídica y perspectivas. Régimen profesional, modalidades y seguridad social**. Tirant lo Blanch, 2020. pp. 327-351.

<sup>19</sup> Una lectura paralela y con idénticas conclusiones puede hacerse respecto del trabajador por cuenta ajena. En este sentido recomendamos la revisión de la STJUE mencionada en la nota 7 siguiente que atiende a la siguiente referencia ECLI:EU:C:2019:761.

En efecto, en el asunto C-363/89<sup>20</sup> se concluyó por el TJUE que, a efectos de la aplicación del acervo normativo comunitario, trabajadores no sólo son quienes prestan efectivamente servicios por cuenta ajena, sino también aquellos que lo hacen por cuenta propia. Este pequeño gran paso dado en la década de los años noventa del siglo pasado eclosiona de forma más contundente en los últimos meses del año 2019, cuando la resolución al asunto C-544/18<sup>21</sup> vuelve a ampliar el concepto de trabajador para dar en él cabida a los supuestos de mujeres trabajadoras por cuenta propia que cesan en su actividad en los meses inmediatamente previos y posteriores al parto.

Ello nos lleva a concluir que la política social comunitaria, centrada en la garantía de una protección social adecuada habrá de tomar como referencia el concepto acrecentado de trabajador, de modo que la realidad del autónomo es perfectamente subsumible en las actuaciones europeas con aquella doble finalidad del progreso social y económico. En relación con esta última idea, y retomando el hilo central de este primer epígrafe que presentábamos en sede introductoria como tendente a dar cuenta del contexto jurídico-normativo que permite la intervención comunitaria en este ámbito de la protección social, son los artículos 153 y 156 TFUE los que concretan el modo en que la UE habría de satisfacer aquel reparto de competencias enunciado en el art. 4 del mismo texto, id est, apoyando, completando, fomentando la colaboración y facilitando la coordinación de las acciones nacionales - en materia de protección social, se entiende.

La implementación de las acciones contenidas en los verbos apenas referidos ha tenido como resultado actuaciones varias y de dispar naturaleza, entre las que por razones de la economía del espacio y como representativas de los tres grandes bloques de intervención referimos las siguientes.

De una parte, en el ámbito normativo, el Reglamento 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social<sup>22</sup> y, muy especialmente, la obligación de computar todos los períodos cotizados en los distintos países miembros a efectos de obtener el derecho a pensión de jubilación o cualquier otra prestación<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> De 5 de febrero de 1991, *Roux vs. Estado belga*, ECLI:EU:C:1991:41.

<sup>21</sup> De 19 de septiembre de 2019, *Her Majesty's Revenue and Customs vs. Henrika Daknėvičiute*, ECLI:EU:C:2019:761.

<sup>22</sup> Publicado en el DOUE L 166, de 30/04/2004.

<sup>23</sup> Tomamos como referencia en este sentido, la más reciente de las STJUE en esta materia, los asuntos acumulados C-398/18 - *Bocero Torrico* - y C-428/18 - *Jörg Paul Konrad Fritz Bode* - ambos contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social español, de 5 de diciembre, con la referencia ECLI:EU:C:2019:1050.

En la esfera puramente política son dignos de mención siquiera tanto el Pilar Europeo de Derechos Sociales, como su prolongación a partir del Plan de Acción del Pilar Europeo<sup>24</sup> y, muy especialmente, la Recomendación del Consejo europeo relativa al acceso a la protección social de trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. De acuerdo con el espíritu de la Recomendación, se sugiere a los Estados miembros que garanticen que sus sistemas de protección social brinden a las personas que prestan servicios bajo fórmulas regulares o irregulares de trabajo por cuenta ajena o como trabajadores autónomos, una cobertura transparente, formal, efectiva, adecuada a sus necesidades productivas y vitales. En concreto, el acceso formal a los sistemas de protección social se refiere a si un trabajador está incluido formalmente (principalmente por mandato legal) en un esquema u otro de protección social; mientras que el acceso efectivo, por su parte, se relaciona con si un trabajador que tiene acceso formal puede acumular derechos y cumplir con las condiciones de elegibilidad para acceder al esquema.

La Recomendación insta a los Estados miembros a garantizar la protección social obligatoria para todos los trabajadores y los autónomos “al menos de forma voluntaria y, cuando proceda, de forma obligatoria”. En cuanto a la adecuación de la cobertura proporcionada, una de las principales recomendaciones a los Estados miembros es garantizar que las condiciones de elegibilidad y el diseño de los regímenes “no impidan que las personas obtengan o accedan a prestaciones debido a su tipo de relación laboral o situación en el mercado laboral”.

Finalmente, de naturaleza financiera tanto el Fondo Solidario de la Unión Europea - FSUE, en adelante -, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización - en adelante, FEAG - como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Entorno a estos tres instrumentos centraremos el sub-epígrafe que sigue por erigirse en las concretas actuaciones que ha asumido la Unión Europea en aras de ofrecer herramientas tendentes a promover la colaboración para ayudar a los países y a su ciudadanía a afrontar las dificultades derivadas de la pandemia.

### **2.1.2 Los Fondos europeos como acciones concretas en tiempos de Covid: una lectura desde la perspectiva del trabajador autónomo**

<sup>24</sup> Este Plan de Acción comparte la misma naturaleza de aquel del que es tributario. THE European Pillar of Social Rights Action Plan. **European Comission**, 2021. Accesible a través de: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>. Última consulta: 15 de noviembre de 2021.

Una obviada es referir que los instrumentos financieros apenas mencionados no tienen como beneficiarios principales - aun menos exclusivos- al colectivo de los trabajadores por cuenta propia que operan en el territorio comunitario. Sin embargo, sí que permiten - estas herramientas - ser objeto de estudio desde el concreto enfoque que suponen las necesidades de los autónomos. De ahí que, la lectura que de ellos hemos hecho tenga la particularidad de abundar respecto de aquellas medidas que bien se indican expresamente como específicas para ellos o bien podrían serles de aplicación.

En este sentido, el primero de los fondos referidos, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, originariamente aprobado por el Reglamento 2012/2002 se creó para responder solidariamente desde Europa a los grandes desastres naturales que azoten a los países miembros o que están en vías de serlo. El Fondo se creó como reacción a las graves inundaciones en Europa Central en el verano de 2002. Desde entonces, se ha utilizado para abordar casi una centena de desastres que cubren una gama de diferentes eventos catastróficos como inundaciones, incendios forestales, terremotos, tormentas y sequías. En marzo de 2020, se amplió su franja de actuación también a los casos de emergencia grave de salud pública a través del Reglamento 2020/461<sup>25</sup> que modifica al del año 2012.

Este Fondo Solidario está previsto para cubrir costes<sup>26</sup> relacionados exclusivamente con la adopción de medidas que contribuyan a contener la enfermedad y la asistencia sanitaria a la ciudadanía, tales como la extensión de la asistencia médica básica a ciudadanos con problemas de salud conectados con el Covid-19 y que suponga un gasto extra para los sistemas sanitarios nacionales, la vacunación, la dotación de herramientas y equipos sanitarios, dotación de equipos de protección individual y un amplio elenco de acciones de las que, a la postre, directa o indirectamente también resultan beneficiarios los trabajadores autónomos independientemente de su nivel de contribución o de si están o no en situación de alta en la Seguridad Social.

Cierto es que expresamente están excluidos los gastos relacionados con el sostenimiento económico de empresas independientemente de su tamaño y titularidad, pero es que este ámbito de intervención queda reservado para el segundo de los fondos antes apuntados, esto es, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

<sup>25</sup> Publicado en el DOUE L 99, de 31/03/2020.

<sup>26</sup> La cuantía máxima de los gastos a sufragar por parte de este Fondo, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento 2020/461, se calcula del siguiente modo: 2,5% del importe total del gasto público por debajo de 1.500 millones de euros a precios de 2011, o el 0,3% de su Producto Nacional Bruto, más el 6% del monto total del gasto público por encima del mismo umbral.

Este otro instrumento financiero ha sido aprobado por el Reglamento 2021/691, de 28 de abril<sup>27</sup> y, aunque se hace acompañar de una coetilla que pudiera inducir a error - referida a los trabajadores despedidos -, lo cierto es que en su paraguas de actuación incorpora expresamente a los trabajadores autónomos que se hayan visto obligados a cesar en sus actividades - Considerando 20 del mismo Reglamento -, puesto que el ambicioso objetivo de este Fondo no es otro que “preparar a la Unión (...) para poner en práctica los principios clave presentados por el Pilar Europeo de Derechos Sociales, los cuales se estructuran en tres categorías; a saber, la igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, las condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión social (...)” -Considerando 2 Reglamento 2021/691.

Empero a pesar de esta aclamación, la lectura conjunta del Considerando 21 y el artículo 7 del mismo Reglamento, nos obliga a reconocer que en absoluto va a alcanzarse la apenas mencionada finalidad relativa a “preparar a la Unión para alcanzar la protección social” de sus ciudadanos, puesto que expresamente quedan excluidas de este Fondo las medidas de política pasiva. En concreto se indica en el precepto séptimo que serán objeto de financiación las medidas de política activa que “en ningún caso han de sustituir a las pasivas de protección social” sino complementarlas.

El último de los fondos configurados por la UE para afrontar la situación socio-económica y sanitaria que ha generado a partir de la pandemia es, como avanzábamos, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aprobado por el Reglamento 2021/241, de 12 de febrero de 2021<sup>28</sup>. Siendo el motivo que justifica su inclusión en un estudio como este destinado a observar las medidas de protección social articuladas desde la comunidad y los Estados que la componen a un específico colectivo de trabajadores, el que se autodefina el Mecanismo en su Considerando décimo séptimo como la respuesta a la carencia existente en la UE de instrumentos financieros destinados a apoyar, económicamente, la realización de reformas e inversiones públicas en atención a los retos incluidos, entre otros, en el Pilar Europeo Derechos Sociales. En este sentido, como hemos apuntado en el epígrafe anterior, el Pilar abunda en la trascendencia de fortalecer los sistemas de protección social, de modo que este objetivo se hace comulgar con el genérico planteado desde el Mecanismo de Recuperación, id est, fomentar la resiliencia económica, institucional, pero también social de los Estados miembros.

<sup>27</sup> Publicado en el DOUE L 153, de 03/05/2021.

<sup>28</sup> Publicado en el DOUE L 57, de 18/02/2021.

En absoluto puede señalarse como novedoso que la Unión se preocupe -al menos sobre el papel- por acompasar los ámbitos económico y social, siendo muestras de ello, entre otras, el que en la década de los años setenta se aprobase el primero de los Reglamentos sobre aplicación de los regímenes de seguridad social a trabajadores por cuenta ajena, propia y sus familiares con el objetivo de contribuir a mejorar el nivel de vida y condiciones de empleo de las personas, el Reglamento 1408/71; que en los años noventa noventa -a finales- se aprobase el Tratado de Ámsterdam y la inclusión en él del Título VIII sobre Política de Empleo y Título X sobre Política Social y la configuración del Método Abierto de Coordinación y, como más actual, la presentación del Pilar Europeo y este concreto Mecanismo financiero que aquí referimos. La especialidad que, sin embargo, sería atribuible a esta herramienta es que propone la financiación de las inversiones en infraestructuras sociales sólidas - ex Considerando <sup>28</sup>.

Para ello, de una parte, diseña las ayudas para los Estados solicitantes sobre el requisito de que sus propuestas -las de los países- contribuyan a aplicar el Pilar Europeo de los Derechos Sociales. Y, de otra, prevé como esquema de valoración y evaluación en aras de conceder la financiación el grado de satisfacción de tal requisito. De otro modo expuesto, hace del mencionado Pilar una variable transversal en todo el procedimiento de concesión de la subvención, en la medida en que debe estar presente en la propuesta del candidato y ha de mensurarse su logro por el concedente -Considerando 42.

El que en la cultura de la evaluación de las políticas públicas, que desde Europa se pretende implantar, se otorgue especial atención a este aspecto - el fomento de los derechos incluidos en el Pilar europeo en justo equilibrio con otros económicos y de sostenibilidad productiva y medioambiental - como ítem evaluable para conceder la financiación, así como el diseño de indicadores comunes, por parte de la EU, para informar sobre los avances realizados, la evaluación y seguimiento de la implementación de los fondos desembolsados por el Mecanismo - Considerando 63 del mismo Reglamento 2021/241, entendemos que pueden ser unos interesantes instrumentos cuya materialización habrá de ser objeto de seguimiento por nuestra parte para contribuir, si quiera desde la opinión crítica, a perfilar el proyecto europeo que se presenta como plausible. En tal proyecto, la resiliencia social, como indicábamos, va a jugar un papel esencial puesto que si algo ha puesto de manifiesto esta crisis sanitaria precisamente es que los países han de fortalecer su capacidad para hacer frente a perturbaciones económicas, medioambientales y sociales, pero no de cualquier forma, sino de una manera justa, sostenible e inclusiva - ex artículo 2.5 Reglamento 2021/241.



La reciente aprobación de este Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en febrero de 2021, no ha sido óbice para que cuatro meses después las propuestas de recuperación de Dinamarca, España, Grecia, y Portugal hayan aceptadas por la comisión evaluadora y que las de otros doce Estados miembros estén en espera de resolución. Ello podría significar que, aunque la Recomendación del Consejo del año 2019 sobre fortalecimiento de las redes de protección social para autónomos y trabajadores irregulares y el propio Pilar Europeo de Derechos Sociales pertenezcan al ámbito de las herramientas de *soft-law*, el hecho de estar vinculadas a mecanismos financieros, como este que apuntamos, convierte en especialmente apetecible su observancia, por los suntuosos beneficios económicos que de ello se derivan, y finalmente acontezca lo que con las políticas activas de empleo, es decir, que se transformen en fórmulas de coordinación rayanas en la armonización.

El escenario, por tanto, que en materia de protección social se dibuja en Europa tras la revisión de los instrumentos apenas mencionados obedece al diseño competencial existente en los Tratados de Derecho originario. Conforme a este planteamiento, la UE que sólo podrá fomentar la colaboración de los Estados miembros, aunque reconoce la trascendencia de reflexionar sobre el acceso a los sistemas de protección social por parte de los trabajadores por cuenta ajena y propia, está limitada por su propia atribución competencial. De ahí que los intentos por avanzar en este sentido se vean reducidos en la actualidad a la Recomendación del Consejo del año 2019, a pesar de que hay muestras de avances de mayor calado, como acontece con el Reglamento 883/2004.

La irrupción de la pandemia y las nefastas consecuencias producidas en la ciudadanía mundial, han contribuido a resaltar las carencias de protección social de un grupo muy concreto de trabajadores, los autónomos, quienes, junto a los que prestan servicios bajo fórmulas irregulares, hasta ahora tan solo han podido beneficiarse - como el resto de ciudadanos comunitarios - de las acciones sanitarias sostenidas económicamente por el Fondo Europeo de Solidaridad. La aprobación reciente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia podría ser, por su parte, un importante punto de partida para la materialización de profundas reestructuraciones en el ámbito de la protección social. Sin embargo, el camino que resta por recorrer parece extenso y en el momento temporal en que se elabora este estudio poca más información podemos aportar al respecto más que nuestra esperanza por que así sea.

Se vislumbra, por tanto, desde este primer apartado, que serán dispares - y para el caso de que existan - las respuestas dadas por los Estados miembros para ofrecer protección social al

trabajador autónomo residente en su territorio. A conocerlas dedicamos el segundo de los epígrafes que componen este estudio.

## 2.2 Itinerarios de protección social diseñados por los Estados miembros

La elaboración de este apartado responde, como apenas se ha indicado, a nuestro interés por ofrecer un mapa general de las principales medidas que, en materia de protección social a favor de los trabajadores autónomos en tiempos de pandemia, se han implementado por los distintos Estados miembros; habida cuenta de que las directrices comunitarias al respecto se han limitado a lo contenido en la Recomendación del Consejo del año 2019 - por tanto elaborada cuando la variable del Covid todavía no era una realidad formalmente reconocida en Europa - y en dos instrumentos financieros, siendo sólo uno de ellos el que presenta algún punto de conexión con la protección social, concretamente la vertiente sanitaria.

### 2.2.1 Medidas cuya finalidad es garantizar el sostenimiento económico en los supuestos de inactividad

En términos generales, concluye el Observatorio Social Europeo - OSE, en adelante - en su reciente publicación sobre el acceso a los sistemas de protección social por parte de trabajadores autónomos<sup>29</sup> que, en tiempos de Covid y en el territorio comunitario, se han adoptado dos tipos de actuaciones, las cuales, aunque de seguida se presentan de forma diferenciada, bien podrían subsumirse bajo la finalidad única de garantizar el sostenimiento económico de los trabajadores autónomos que se han visto obligados a cesar, temporal o definitivamente, en su actividad.

#### 2.2.1.1. Relajación de las condiciones de acceso a los regímenes de prestación por desempleo

Este tipo de medidas ha sido adoptado por aquellos ordenamientos jurídicos que prevén la participación legalmente voluntaria<sup>30</sup> u obligatoria<sup>31</sup> de los autónomos en los sistemas de

<sup>29</sup> SPASOVA, Slavina. et al. **Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic.** OSE-ETUI, 2021. Accesible a través de: <https://ssrn.com/abstract=3802372>. Última consulta: 11 de noviembre de 2021. p. 12.

<sup>30</sup> PADRÓN, Thais. La protección por desempleo de los trabajadores autónomos en el derecho comparado europeo. In: ORRICO, Javier (dir.). **Trabajo autónomo: regulación jurídica y perspectivas.** Régimen profesional, modalidades y seguridad social. Tirant lo Blanch, 2020. pp. 327-351. pág. 341. En ella se

protección por desempleo<sup>32</sup>, consistiendo -tales actuaciones- en la introducción de cambios que, si bien de modo provisional, afectan a las reglas que ordenan los regímenes de prestación por desempleo. En este sentido, la mayor parte de medidas ha buscado relajar las condiciones de acceso para facilitarlas, mejorar los procedimientos de abono de tales cantidades e, incluso, prolongar el período de recepción de los beneficios.

En los Estados miembros donde los autónomos están incluidos de forma obligatoria en los regímenes de desempleo, la OCDE<sup>33</sup> y el OSE no han hallado referencia alguna en sus respectivas bases de datos relativa a cambios específicamente dirigidos a esta categoría. De lo cual podría derivarse que se aplican por analogía a los trabajadores por cuenta propia todos los cambios en las condiciones previstas para los trabajadores por cuenta ajena, puesto que, generalmente, ambos han de cumplir con las mismas condiciones de elegibilidad. Además, todos estos países, los del grupo de vinculación obligatoria en los regímenes de desempleo, excepto Croacia y Hungría, han previsto asistencia económica no contributiva adicional.

La mayoría de los Estados miembros que configuran como voluntario el acceso de los autónomos a las prestaciones por desempleo han relajado las condiciones de elegibilidad<sup>34</sup>, los períodos de espera y el requisito de “cese de actividad”. En este último sentido se ha permitido que el cese de la actividad empresarial sea temporal o permanente. En Suecia, Dinamarca, Finlandia y España en el marco de las medidas pandémicas temporales, los autónomos que reciben una prestación por desempleo pudieron continuar con algunas actividades relacionadas con sus operaciones comerciales durante 2020, siempre que estas actividades apoyasen la reapertura de sus operaciones cuando la situación del mercado mejore.

---

indica que los países UE que configuran como obligatoria la participación de los trabajadores autónomos en las prestaciones por desempleo son Austria, Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Rumanía y Suecia.

<sup>31</sup> PADRÓN, Thais. La protección por desempleo de los trabajadores autónomos en el derecho comparado europeo. In: ORRICO, Javier (dir.). **Trabajo autónomo: regulación jurídica y perspectivas. Régimen profesional, modalidades y seguridad social.** Tirant lo Blanch, 2020. pp. 327-351. Los países UE que configura como voluntaria la participación de los trabajadores autónomos en las prestaciones por desempleo son Rep. Checa, Croacia, Hungría, Luxemburgo, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia.

<sup>32</sup> PADRÓN, Thais. La protección por desempleo de los trabajadores autónomos en el derecho comparado europeo. In: ORRICO, Javier (dir.). **Trabajo autónomo: regulación jurídica y perspectivas. Régimen profesional, modalidades y seguridad social.** Tirant lo Blanch, 2020. pp. 327-351. Son trece los Estados miembros en los que los autónomos no tienen reconocido legalmente acceso a la prestación por desempleo: Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Malta, Países Bajos, Lituania, Letonia, Portugal.

<sup>33</sup> KEY policy responses from the OECD: Tackling coronavirus (Covid-19). OECD. Accesible a través de: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.

<sup>34</sup> Dinamarca, España, Finlandia y Suecia.

En España, concretamente, los autónomos cuentan con un régimen específico de desempleo denominado “prestación por cese de actividad empresarial” al que pueden afiliarse voluntariamente, habiendo sido diseñadas con cierta flexibilidad tanto las condiciones de elegibilidad como el procedimiento de solicitud. Mientras que, en Italia, durante la pandemia, se suspendió el período de calificación para los autónomos dependientes y se extendió el período de recepción de beneficios a dos meses para aquellos cuyo derecho expiró durante la pandemia.

Mención aparte merecen aquellos países comunitarios en que los trabajadores autónomos no tienen legalmente previsto el acceso a las prestaciones por desempleo. Entre ellos, en ningún caso se han producido alteraciones de calibre tal que hayan supuesto incluir en este régimen a tipologías de trabajadores que no hubieran tenido acceso previamente - como propone el Consejo en su Recomendación del 2019, la cual, aunque no está pensada para los supuestos de crisis sanitaria bien podría haber sido objeto de implementación aprovechando la coyuntura y la necesidad demostrada. Sin embargo, algunos supuestos especiales sí que resultan dignos de referencia.

En este sentido debemos partir de la premisa de que estos países, algunos de ellos para ser más exactos, sí que permiten que los trabajadores autónomos accedan a ciertos tipos de prestaciones sociales y coticen por ellas. Y estos son los casos de Grecia y Lituania. El primero de ellos amplió la duración de la percepción de la prestación por desempleo y esta ampliación también se aplicó a determinadas categorías de trabajadores autónomos con derecho a esta prestación. Lituania, por su parte, es el único país que concedió una especie de acceso “híbrido” a determinados grupos de autónomos. El propio OSE lo califica como tal porque al proporcionar una nueva prestación ad hoc para “solicitantes de empleo” a las personas desempleadas excluidas de las prestaciones basadas en seguros - cuya cifra ronda el 60% de todos los desempleados en Lituania -, se incluyó expresamente a los trabajadores autónomos.

Esta nueva prestación, que exige estar dado de alta como demandante de empleo, es una medida temporal con cargo a los presupuestos estatales que condiciona la elegibilidad de los candidatos beneficiarios al hecho de estar al corriente del pago de las cotizaciones sociales respecto a los regímenes de protección social en los que se incluyen. Esto significa que en Lituania los autónomos pagan cotizaciones sociales a algunos regímenes -v.gr. seguro médico, prestaciones por enfermedad- pero no prestaciones por desempleo, ya que no tienen acceso formal a dichas prestaciones. Durante la pandemia, por tanto, se concedió acceso a los autónomos, siempre que estuvieran al día con el pago de sus cotizaciones esta concreta la protección social.

---

### 2.2.1.2 Acceso a la renta básica y el diseño de otras formas de asistencia social *ad hoc*

Frente a las excepciones apenas mencionadas, todos los Estados miembros sin exclusión han articulado dos concretas formas de apoyo a los ingresos de los trabajadores que podría ser clasificables del modo en que apuntamos en la rúbrica de este sub-epígrafe. El acceso sea a la renta básica, sea a otras formas de asistencia creadas *ad hoc*, comparten las características de ser pagadas con cargo al presupuesto estatal, no poseer carácter de permanencia en el tiempo - al menos en lo que al acceso se refiere -, así como tampoco ser acordes a las finalidades contenidas en la Recomendación de 2019 del Consejo - a causa del carácter coyuntural de su aprobación. Su existencia, sin embargo, es prueba suficiente de la necesidad, por parte de este colectivo, de gozar de una red más densa de protección social. Así tanto la urgencia de su necesidad como la generalidad con que han sido adoptadas son connotaciones que, por sí mismas, manifiestan los vacíos existentes en aquella red y la importancia de prestarles atención por parte del legislador social.

El acceso de los trabajadores autónomos a la renta básica es una medida articulada por países como Alemania, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Italia que, en realidad, no ha hecho sino extender una acción de contenido puramente asistencial a un colectivo tradicionalmente excluido de ella. Así, para adaptar una al otro ha sido necesario rediseñar algunos aspectos que venían siendo considerados esenciales, de modo que han sido flexibilizados o, sencillamente, suprimidos - v.gr. estar inscrito como demandante de empleo en los servicios o entidades correspondientes o superar una determinada prueba de pobreza consistente en presentar declaración de sus recursos habituales.

Por otra parte, la configuración de medidas asistenciales *ad hoc*, genéricamente conocidas en inglés como “*bridging rights*”, no han supuesto tanto facilitar el acceso a acciones asistenciales ya existentes, como diseñarlas específicamente para los trabajadores autónomos - o principalmente para ellos. Entre estas medidas existen múltiples fórmulas y, por ende, fragmentación, motivo por el cual denuncia el OSE que algunas previsiones nacionales de este tipo no cubren todas las categorías de trabajadores por cuenta propia y que, a veces, un país tiene varias opciones dirigidas a los diferentes tipos de trabajadores por cuenta propia - tal es el caso de lo acontecido en Bélgica, Chipre, Dinamarca e Italia.

Bélgica, decimos, distingue no tanto el tipo de autónomo como el sector al que se dedique, el período temporal en que se haya producido la cesación en su producción y si ha sido

o no el Gobierno el responsable de la interrupción total o parcial de la actividad. Para el caso de Chipre lo que sucede es que resultan excluidos de estas ayudas aquellos trabajadores autónomos cuya actividad empresarial no se ha visto particularmente afectada por la crisis -por ejemplo, médicos, farmacéuticos, operadores de aparatos médicos, tiendas de comestibles, propietarios de quioscos, fabricantes de productos de uso diario y veterinarios). En Italia, los autónomos sin acceso a las prestaciones por desempleo -citamos como ejemplo artesanos, comerciantes y trabajadores agrícolas- recibieron un beneficio de suma global de 600€, además de beneficiarse de las medidas dirigidas a empleadores y empresas en los meses siguientes<sup>35</sup>.

En otros países, el acceso a estas ayudas se ha hecho depender del cumplimiento de condiciones relacionadas con el número de personas empleadas por los autónomos<sup>36</sup>. Así sucede en Dinamarca y Luxemburgo. Este último país, donde los autónomos tienen acceso al régimen de desempleo basado en seguros, se creó una medida adicional de apoyo a la renta destinada a las pequeñas empresas y los autónomos que emplean a menos de diez empleados. En Austria se han organizado dos “fondos para casos de dificultades económicas”. Uno para autónomos y el otro para empresas familiares. Finlandia, por su parte, puso en marcha ayuda financiera específica para los autónomos afectados negativamente por Covid-19.

Un ejemplo interesante es el de los Países Bajos, que ha tenido el aumento más pronunciado de la UE en el número de autónomos durante la última década<sup>37</sup> y donde los autónomos no están asegurados contra el desempleo. Para ayudar a quienes permanecieron sin apoyo durante la pandemia, el país implementó tres paquetes específicos de apoyo a preservación de los niveles renta, pero ninguno de ellos con carácter permanente.

## 2.2.2 La enfermedad como contingencia social a proteger

El acceso de los trabajadores por cuenta propia a las prestaciones por enfermedad es otro de los objetivos contenido en la Recomendación del Consejo del año 2019 cuya atención se ha revelado esencial por la situación de pandemia al ser otro de los ámbitos en que han

<sup>35</sup> KEY policy responses from the OECD: Tackling coronavirus (Covid-19). OECD. Accesible a través de: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021. p. 12.

<sup>36</sup> ABOUT COVID-19 EU Policywatch. Eurofound, 2021. Accesible a través de: <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch/database>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.

<sup>37</sup> VERMEYLEN, Greet. *et al.* Exploring self-employment in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. Accesible a través de: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/exploring-self-employment-in-the-european-union>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.



convergiendo la generalidad de los Estados miembros a la hora de adoptar medidas para frenar sus nocivos efectos.

Como de seguida se tendrá oportunidad de mostrar, las acciones desarrolladas por los Estados miembros en absoluto han seguido las indicaciones incluidas en la Recomendación, en la medida en que desde esta se presentaba la necesidad de ofrecer una respuesta permanente en el tiempo que contribuya a fortalecer los sistemas nacionales de protección social en lo que corresponde a los trabajadores autónomos. Antes al contrario. La generalidad de medidas se caracteriza por ser soluciones coyunturales, a pesar de que, como decimos, queda patente el carácter estructural de la demanda. En este sentido, en el territorio comunitario, de conformidad con los más recientes informes elaborados por la OCDE<sup>38</sup> más de un tercio de los autónomos (37,5%) no tienen acceso a las prestaciones por enfermedad, con una variación considerable entre los Estados miembros. Mientras que en países donde el seguro es obligatorio, la proporción de autónomos que no tiene acceso es muy baja, en aquellos donde el seguro es opcional, el riesgo de exclusión es mayor y varía del 33,3% en Alemania al 79,6% en Chequia o, incluso, al 100% en Italia.

En trece Estados miembros<sup>39</sup>, se ha garantizado una protección adicional de los ingresos a los trabajadores autónomos, ampliando en particular sus prestaciones de enfermedad para incluir casos de cuarentena y autoaislamiento cuando pertenecen a un grupo de riesgo. Además, en Polonia, a partir del 7 de abril de 2020, se ha pagado un subsidio especial equivalente al 50% del salario mínimo a los agricultores y los miembros de su hogar por los períodos pasados en cuarentena u hospitalizados<sup>40</sup>. Del mismo modo, en aquellos países en los que el Estado no tiene una paga obligatoria por enfermedad para los empleados y donde, por tanto, tanto los asalariados como los autónomos tienen acceso directo a las prestaciones por enfermedad, estas prestaciones se han ampliado a instancias de cuarentena<sup>41</sup> y autoaislamiento. En Chipre, tanto los empleados como los autónomos que han contraído el Covid-19, están en cuarentena o pertenecen a grupos particularmente vulnerables tienen acceso a una prestación especial por enfermedad; la cantidad depende de contribuciones previas a la seguridad social.

<sup>38</sup> PAID sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis. OCDE, 2020. Accesible a través de: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/paid-sick-leave-to-protect-income-health-and-jobs-through-the-covid-19-crisis-a9e1a154/>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.

<sup>39</sup> Tal es el caso de Austria, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Rumanía, Suecia y Eslovaquia.

<sup>40</sup> PAID sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis. OCDE, 2020. Accesible a través de: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/paid-sick-leave-to-protect-income-health-and-jobs-through-the-covid-19-crisis-a9e1a154/>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.

<sup>41</sup> Es el caso de Chipre, Irlanda y Portugal.

Asimismo, en Portugal, las prestaciones por enfermedad relacionadas con el Covid-19 - enfermedad, cuarentena o autoaislamiento - se pusieron a disposición tanto de los empleados como de los autónomos sin días de espera. Lo mismo se aplica a la prestación de enfermedad mejorada irlandesa<sup>42</sup>, diseñada para ayudar tanto a los empleados del sector privado como a los autónomos durante un máximo de diez semanas si el trabajador ha sido infectado por Covid-19, y dos semanas si está en cuarentena. En España, los periodos de aislamiento o contagio por Covid-19 se han equiparado, temporal y excepcionalmente, a los accidentes de trabajo en lo que respecta a su tratamiento económico; por tanto, los asalariados y los autónomos han tenido igual acceso a la correspondiente prestación por enfermedad.

Los períodos de espera para recibir las prestaciones por enfermedad que normalmente se aplican a los autónomos se han eliminado o reducido en el caso de infección por Covid-19 o cuarentena<sup>43</sup>. Estonia, Francia y Suecia, por su parte, renunciaron o redujeron estos períodos de espera por cualquier tipo de enfermedad. En España, a diferencia de las prestaciones de enfermedad “ordinarias”, las prestaciones por accidentes de trabajo se pagan a través del seguro social desde el primer día de enfermedad, sin ningún período de espera, y lo mismo se aplica a los regímenes irlandeses y portugueses recientemente introducidos. En Bélgica, en circunstancias normales, los asesores médicos de la compañía de seguros tienen que “reconocer” la incapacidad para trabajar de un trabajador autónomo, como muy pronto en la fecha en que el médico tratante firmó el certificado de incapacidad. Ahora, durante la crisis del Covid-19, ha establecido el inicio de la incapacidad en función del período de incapacidad indicado por el médico responsable de la firma del certificado.

En varios países, las prestaciones por enfermedad relacionadas con Covid-19, a las que tienen derecho tanto los autónomos como los empleados, tienen tasas de sustitución más elevadas o son más generosas que las prestaciones por enfermedad ordinarias<sup>44</sup>. En Irlanda, el Departamento de Asuntos Laborales y Protección Social paga la prestación mejorada por enfermedad. No tiene períodos de espera, puede complementarse con los pagos de los empleadores -cuando corresponda- o con la prestación complementaria de asistencia social sujeta a verificación de recursos. Puede proporcionar un reemplazo de ingresos más alto que el

<sup>42</sup> COVID-19 EU PolicyWatch: Database of national-level responses. Eurofound, 2020. Accesible a través de: [https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/CY-2020-12\\_343.html](https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/CY-2020-12_343.html). Última consulta: 11 de noviembre de 2021.

<sup>43</sup> Así ha sido puesto de manifiesto por el informe del OSE: SPASOVA, Slavina. et al. **Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic**. OSE-ETUI, 2021. Accesible a través de: <https://ssrn.com/abstract=3802372>. Última consulta: 11 de noviembre de 2021. p. 30. Respecto de los países Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Letonia y Portugal.

<sup>44</sup> Tal es la situación prevista en España, Finlandia, Irlanda, Letonia, Portugal y Eslovaquia.

pago por enfermedad o los beneficios por enfermedad no relacionados con Covid-19. En España, las prestaciones por enfermedad relacionadas con Covid-19 tienen una tasa de reemplazo más alta.

En algunos países, se ha ampliado el período de percepción de las prestaciones por enfermedad<sup>45</sup>. En Dinamarca, se concedió una prórroga de tres meses a los beneficiarios de las prestaciones por enfermedad que vencen entre el 9 de marzo y el 30 de junio de 2020. En Francia, las prestaciones sociales pagadas a los grupos vulnerables que vencían el 12 de marzo de 2020 o después se han prorrogado automáticamente por seis meses. En Italia, los períodos de baja por enfermedad debido al Covid-19 - personas enfermas o en cuarentena - no computan a efectos del cálculo de la duración máxima de las prestaciones por enfermedad, mientras que en Luxemburgo se aplica lo mismo a todos los períodos de enfermedad durante la fase de emergencia.

Por último, también han sido objeto de revisión por algunos países los requisitos exigidos para acceder a estas prestaciones. Tal es el caso de Rumanía e Irlanda. En este último país, se han rebajado aquellos, de modo que son menos estrictos que las condiciones establecidas para acceder a la prestación por enfermedad ordinaria. Así, los trabajadores solo necesitan estar dados de alta como autónomos, haber trabajado en las cuatro semanas anteriores a la fecha de expedición del certificado médico que indica padecer el contagio. Como consecuencia, el acceso efectivo a esos beneficios por parte de algunas categorías de autónomos puede ser limitado.

### **2.2.3 Permisos parentales para autónomos. Otra vertiente de la protección social al descubierto durante la pandemia**

La declaración de la situación de pandemia, al menos durante los primeros seis meses, tuvo como consecuencia en la mayor parte de países del mundo -a excepción del Reino Unido, EE.UU. y Brasil entre otros - la declaración del estado de alarma y la imposición del confinamiento de la población. Ello conllevó no sólo que se implantara el teletrabajo a marchas forzadas para aquellos sectores y servicios que lo permitiesen, sino que hubiera que conciliar la vida laboral y familiar en el propio domicilio lo que, sin lugar a dudas ejerció una elevada presión sobre los progenitores. Especialmente porque no solo se había producido el cierre de instalaciones de cuidado de menores y de colegios, sino que tampoco podía contarse con el

<sup>45</sup> Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Letonia, Portugal y Rumanía.

apoyo de otros recursos informales, pero igualmente eficaz, como es el de abuelos, debido, como se sabe, a la elevada mortalidad que el Covid genera entre el colectivo de mayor edad.

En este contexto y aun cuando las medidas de confinamiento se han suavizado, pero se producen contagios en la familia -obligando al confinamiento de todos sus miembros por ser contacto estrecho- o los menores pertenecen a alguno de los colectivos vulnerables - los que padecen enfermedades que interactúan con el Covid, tales como cáncer, obesidad mórbida, problemas respiratorios, etc. - los Estados europeos en una parte importante<sup>46</sup> han configurado unos permisos especiales, comúnmente denominados en el argot comunitario “*corona leave*”. Su denominador común es, precisamente, este, el de atender a las necesidades de conciliación cuando existen menores de por medio, sin embargo, casi ningún otro aspecto más es compartido por estas medidas.

Algunos países, en el diseño de las condiciones a cumplir para su reconocimiento han optado por la edad del niño - como ha sucedido en Bélgica y Chequia -, otros por considerar o no - supuesto de España - el permiso retribuido - y, en estos casos, pueden distinguirse las acciones en virtud del modo de abono, si conforme a los ingresos previos - como acontece en Eslovenia, Luxemburgo y Portugal-, o bien como una “tarifa plana” e, incluso, si se equipara<sup>47</sup> o no<sup>48</sup> con la cuantía prevista para los trabajadores por cuenta ajena. Algunos Estados lo han hecho depender de si ambos progenitores estaban trabajando previamente y dados de alta en el régimen especial de la seguridad social -caso italiano- o solo uno de ellos - como propone Bulgaria respecto de las mujeres -, a cuál de ellos afectaba el confinamiento o si podían prestar servicios desde casa a través del teletrabajo - en estos casos han sido excluidos de este permiso remunerado<sup>49</sup> -, y así un largo elenco de situaciones que casi permite distinguir tantos tipos de prestación como países miembros de la UE.

Un aspecto que resulta necesario destacar, a pesar de lo variopinto de la medida, es el relativo al significado que algunos analistas<sup>50</sup> han otorgado al modo en que se ha valorado, si es se ha hecho, económicamente este permiso. Entienden los autores responsables del informe presentado al OSE que cuando este permiso o licencia se abona en cuantía igual o incluso

<sup>46</sup> Del total de veinte Estados miembros que ofrecen este permiso a sus ciudadanos, sólo trece lo prevén para los trabajadores autónomos: Alemania, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia.

<sup>47</sup> En esta situación se hallan Alemania, Italia, Polonia y Rumanía.

<sup>48</sup> Este otro grupo está conformado por Bélgica, la República Checa y Portugal.

<sup>49</sup> Ejemplo de ello son Francia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Checa y Rumanía.

<sup>50</sup> SPASOVA, Slavina. et al. **Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic.** OSE-ETUI, 2021. Accesible a través de: <https://ssrn.com/abstract=3802372>. Última consulta: 11 de noviembre de 2021. pp. 41-42.

superior a las retenciones hechas a los rendimientos de trabajo ha de considerarse un indicador del valor social que se otorga al cuidado - en estos casos igual o superior al del trabajo. Sin embargo, cuando, como sucede en España, no se remunera de forma alguna o se hace forma inferior, también se transmite un mensaje interesante que en absoluto está en línea con lo anterior. Y, de forma similar, podría concluirse cuando se tiene en cuenta si quien ejerce el cuidado es una mujer sola o se trata de una familia monoparental.

En este sentido, algunos países sí que reconocen esta mayor vulnerabilidad y han proporcionado reglas específicas para estos casos, las cuales han sido o más beneficiosas o más flexibles que en otros supuestos similares, pero con ambos progenitores. Este es el caso de Bélgica, por ejemplo, donde mientras que para los autónomos una reducción de la productividad del 100% se compensa con 532,24 euros al mes para las familias biparentales, la compensación de la prestación por cuidado de hijos se eleva a 1.050 euros para las familias monoparentales. Además, los padres solteros tienen derecho a un permiso a tiempo completo mientras que las parejas tienen derecho a una licencia del 20% o del 50% del trabajo a tiempo completo en proporción a su tiempo de trabajo efectivo.

## CONCLUSIÓN

La persistencia aún de la pandemia y, por consiguiente, lo incipiente de sus efectos en la esfera sanitaria, social, económica y laboral impiden que podamos aventurar el devenir de esta situación, aunque no por ello hemos de desaprovechar la oportunidad que brinda encuentros de este calibre para ofrecer, al menos, una reflexión acerca de lo que acontece respecto de un colectivo y una materia concreta: la protección social de los trabajadores autónomos.

Con esa finalidad, las páginas que preceden a este apartado cierre han tratado de presentar, a grandes rasgos y, en primer lugar, una posible reformulación del concepto de pobreza laboriosa. Este, a raíz de la pandemia y el impacto social que ha demostrado generar, habría de quedar esencialmente marcado por la necesidad de abarcar, en su evaluación, el grado de protección social que los Estados - también las instancias supranacionales - hayan ordenado para contribuir a preservar la subsistencia de las personas - trabajadoras o no. Esta nueva propuesta de pobreza laboriosa en absoluto repugna a la idea de trabajo decente que internacionalmente se propugna, sino todo lo contrario. La valoración, también, de los niveles de protección -junto al salario y las condiciones de trabajo- para articular medidas públicas que contribuyan a aliviar la pobreza -en términos absolutos y relativos- era una idea ya inserta en el

año 1999 cuando se presenta el concepto de trabajo decente que, además, se ha retomado con fuerza por la propia OIT y la UE en los meses previos a la propia pandemia, según se deriva de los instrumentos comentados a lo largo de la exposición.

Con base, pues, en la necesaria ampliación de la idea de pobreza laboriosa para incluir la evaluación de los niveles de protección social, en segundo lugar, se han observado y presentado las distintas veredas seguidas por la Unión Europea y los Estados que la componen para paliar las repercusiones que en el colectivo de trabajadores autónomos y respecto de su protección social se han derivado de la crisis sanitaria mundial, la cual ha provocado una alteración total de lo cotidiano sin precedentes en este siglo y parte del anterior.

Esos caminos, como se ha puesto de manifiesto, aunque para su diseño han estado huérfanos de coordinación, a pesar de la contundente realidad política que es Europa, han terminado convergiendo en tres objetivos comunes, entendiendo estos como la premura por preservar y sostener cierto nivel económico entre la población, el acceso a los sistemas sanitarios y su capacidad para conciliar la vida productiva y familiar.

En este sentido, la revisión normativa, doctrinal, así como de los informes varios y plurales -en atención a su procedencia- existentes hasta los días en que se ha elaborado este ensayo nos permite alcanzar las siguientes conclusiones.

En lo que se refiere a la actuación asumida por el nivel comunitario, aunque la coordinación de la política social de los Estados miembros es una competencia compartida por sendas esferas políticas, cierto margen de maniobra sí que permite. El cual ha sido cubierto a partir de instrumentos de *soft-law* - incluso anteriores a la pandemia - reforzados por otros de naturaleza financiera que, adaptados a la nueva situación y a nuestro humilde criterio, fortalecerán a aquellos tal vez hasta el punto de acompasamiento alcanzado por las políticas activas de empleo. Especialmente interesante se nos antoja el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuya implementación es simultánea a este estudio; motivo por el cual no podemos avanzar mayores referencias.

Las actuaciones adoptadas por los Estados miembros, a su vez, y aun a riesgo de no referir con absoluto detalle todas las medidas articuladas, pero con afán de mostrar un mapa genérico del estado de la cuestión, han sido clasificadas en tres grandes bloques: las destinadas a garantizar el sostenimiento económico, las ordenadas a preservar el acceso a los sistemas sanitarios y las dedicadas a conciliar la vida profesional y familiar. De este modo se ha puesto de manifiesto no sólo cuáles son los “talones de Aquiles” comunes en el territorio comunitario en lo que a la protección social de los trabajadores autónomos se refiere, sino las esferas más



necesitadas de atención por parte del legislador nacional y también para el comunitario. La pandemia ha puesto al descubierto importantes cuestiones vitales, sin duda, pero también necesidades acuciantes de la población activa.

Curioso es, sin duda, que estas mismas ya hubieran sido destacadas por la Recomendación del Consejo del año 2019 sobre fortalecimiento de las redes de protección social para autónomos y trabajadores irregulares, puesto que si alguna conclusión es irrefutable es que las carencias son por todos conocidas, siendo lo preocupante que no se acometa su satisfacción con mayor premura y voluntad.

## REFERENCIAS

ABOUT COVID-19 EU Policywatch. **Eurofound**, 2021. Accesible a través de: <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch/database>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.

ACCESS to social protection for workers and the self-employed: Best practice examples from EU Member States. **European Commission**, 2018. Accesible a través de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/878b7c31-22ae-11e9-8d04-01aa75ed71a1>. Última consulta: 11 de noviembre de 2021.

BERMAN, Harold. **Law and Language: Effective Symbols of Community**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

COVID-19 EU PolicyWatch: Database of national-level responses. **Eurofound**, 2020. Accesible a través de: [https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/CY-2020-12\\_343.html](https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/CY-2020-12_343.html). Última consulta: 11 de noviembre de 2021.

COVID-19 y el mundo del trabajo: Impacto y Respuestas políticas. **OIT**, 2020. Disponible a través de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_738753.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf). Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

DECENT work. **International Labour Organization**, 2021. Accesible a través de: <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>. Último acceso: 15/06/2021.

DÍAZ, R.; GARCÍA, G. Marco Teórico para el análisis de la pobreza en el trabajo en la UE: concepto, medición y causas. In: DÍAZ, R.; GALLEGOS, F. (dir.). **Trabajadores Pobres y Pobreza en el Trabajo. Concepto y Evolución de la Pobreza en la Ocupación: El Impacto de las Últimas Reformas Legales**. España: Ediciones Laborum, 2017. p. 101.

EL Pilar Europeo de Derechos Sociales en 20 principios. **COMISIÓN EUROPEA**. Accesible a través de: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es). Última consulta: 15 de noviembre de 2021.

EXTENDING social security to self-employed workers. Lessons from international experience. ILO, 2019. Accesible a través de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_749488.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_749488.pdf). Última consulta: 11 de noviembre de 2021

GALLEGO, F. Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: Una primera aproximación. In: DÍAZ, R.; GALLEGO, F. (dir.). **Trabajadores Pobres y Pobreza en el Trabajo. Concepto y Evolución de la Pobreza en la Ocupación: El Impacto de las Últimas Reformas Legales**. España: Ediciones Laborum, 2017.

GAMMARANO, Rosina. The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions: a study based on ILO's global estimates of employment by economic class. ILO, 2019. Accesible a través de: [https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_696387.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_696387.pdf). Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

IN-WORK poverty. Etui, 2019. Accesible a través de: <https://www.etui.org/services/facts-figures/benchmarks/in-work-poverty>. Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

KEY policy responses from the OECD: Tackling coronavirus (Covid-19). OECD. Accesible a través de: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.

KLEIN, Bruce; RONES, Philip. A profile of the working poor. **Monthly Labor Review**, rev. 3, October 1989, pp. 3-27. Disponible a través de: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/month112&div=120&id=&page=>. Última consulta: 06 de noviembre de 2021

MONNET, Jean. **Memoirs**. New York: Doubleday&Company, Inc., 1978.

PADRÓN, Thais. La protección por desempleo de los trabajadores autónomos en el derecho comparado europeo. In: ORRICO, Javier (dir.). **Trabajo autónomo: regulación jurídica y perspectivas. Régimen profesional, modalidades y seguridad social**. Tirant lo Blanch, 2020. pp. 327-351.

PAID sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis. OCDE, 2020. Accesible a través de: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/paid-sick-leave-to-protect-income-health-and-jobs-through-the-covid-19-crisis-a9e1a154/>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.

SOCIAL protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by Building universal social protection. **International Labour Organization**, 2020. Accesible a través de: [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS\\_744612/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_744612/lang--en/index.htm). Última consulta: 11 de noviembre de 2021

SPASOVA, Slavina. The social situation of the self-employed in Europe: labour market issues and social protection. In: BOUGET, Denis; SABATO, Sebastiano; VANHERCKE, Bart (org.). **Social Policy in the European Union: state of play 2017**. ETUI, 2017. pp. 97-116. Accesible a través de [https://www.researchgate.net/publication/329626624\\_The\\_social\\_situation\\_of\\_the\\_self-employed\\_in\\_Europe\\_labour\\_market\\_issues\\_and\\_social\\_protection](https://www.researchgate.net/publication/329626624_The_social_situation_of_the_self-employed_in_Europe_labour_market_issues_and_social_protection). Última consulta: 11 de noviembre de 2021.

SPASOVA, Slavina. et al. **Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic.** OSE-ETUI, 2021. Accesible a través de: <https://ssrn.com/abstract=3802372>. Última consulta: 11 de noviembre de 2021. p. 12.

THE European Pillar of Social Rights Action Plan. **European Comission**, 2021. Accesible a través de: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>. Última consulta: 15 de noviembre de 2021.

TRABAJO decente. **OIT**, 1999. Disponible a través de: <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

VERMEYLEN, Greet. *et al.* **Exploring self-employment in the European Union.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. Accesible a través de: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/exploring-self-employment-in-the-european-union>. Última consulta: 16 de noviembre de 2021.

WORKING poor. **Eurofound**, 2021. Disponible a través de: <https://www.eurofound.europa.eu/topic/working-poor>. Última consulta: 06 de noviembre de 2021.

Artigo convidado

## COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

SALAS PORRAS, María. Pandemia y Trabajador Autónomo: soluciones articuladas em el contexto europeo para conjurar esta posible nueva forma de pobreza laboriosa. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 16, n. 1, e68528, jan/abr. 2021. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369468528>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/68528>. Acesso em: dia mês. ano.

Direitos autorais 2021 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM  
Editores responsáveis: Rafael Santos de Oliveira e Angela Araujo da Silveira Espindola



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

## SOBRE A AUTORA

### MARÍA SALAS PORRAS

Doctora en Derecho y Profesora Titular en el Departamento de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad de Málaga, España, donde imparte clases en los niveles de Grado, Máster y Doctorado y es coordinadora del Máster en Abogacía. Su actividad investigadora la ha llevado a viajar a Brasil, Suiza, Portugal, Malta, Italia, Bulgaria y Rumanía, siendo sus principales líneas de investigación migratoria, género, políticas públicas de empleo, economía social, Derecho Laboral Europeo y Derecho Laboral Comparado. Actualmente está a cargo del desarrollo de dos proyectos de investigación. Por un lado, y junto al profesor Francisco Lozano Lares, la denominada "Red de Trabajo Decente", entendida como una red de investigadores internacionales interesados en la idea de Trabajo Decente de la OIT - su implementación y regulación - que tiene fructíferos encuentros cada dos años. Y, por otro lado, es Secretaria Académica de Relatio, Instituto de Investigación de Alto Nivel -dirigido por el profesor Antonio Márquez Prieto- sobre Políticas Sociales, el Principio Jurídico de la Fraternidad y la Teoría de Justicia Relacional