


La protección social del trabajo autónomo desde la perspectiva económica¹

Social Protection of Self-Employment from an Economic Perspective

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Carlos III de Madrid*
 <https://orcid.org/0000-0001-7106-6769>

Sumario

1. Introducción
2. Situación y tendencias del trabajo autónomo
3. La protección social del trabajo autónomo en España
4. A modo de conclusiones
5. Bibliografía

Cita Sugerida: PÉREZ DEL PRADO, D.: «La protección social del trabajo autónomo desde la perspectiva económica». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 247-271.

¹ Este trabajo forma parte de los proyectos de investigación “Transformación digital y relaciones laborales: de la flexiseguridad a la tecnoseguridad” (PID2024-160574OB-C21), “Cambio tecnológico y transformación de las fuentes laborales: Ley y convenio colectivo ante la disrupción digital” (RTI2018-094547-B-C21) y “Gestión algorítmica e igualdad de oportunidades en la empresa (AlgoEquality)” (TED2021-130325A-I00).

Resumen

El debate en torno a la protección social de las personas trabajadoras autónomas ha recobrado vigor como consecuencia de los cambios introducidos por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio. La reforma, que constituía una reivindicación histórica, contribuye, según las primeras valoraciones, a aproximar el RETA al del Régimen General, corrigiendo la desvinculación histórica entre cotización e ingresos reales. En el plano comparado, también coadyuva a equiparar la protección social de las personas trabajadoras en nuestro país al de otros países europeos.

El presente trabajo pretende enmarcar este debate analizando desde un punto de vista cuantitativo cuál es la situación en que se encuentran las personas trabajadoras autónomas tanto desde el punto de vista de condiciones de trabajo, como desde el plano de la protección social. Para ello, tras una breve introducción, dedicaremos el apartado segundo a analizar la situación y tendencias del trabajo autónomo en el seno del mercado de trabajo para, a continuación, abordar en el siguiente la concreta cuestión de su protección social. Cerraremos el estudio con unas conclusiones.

Palabras clave

trabajo autónomo; personas trabajadoras autónomas; mercado de trabajo; protección social

Abstract

The debate surrounding social protection for self-employed workers has regained momentum as a result of the changes introduced by Royal Decree-Law 13/2022 of July 26. The reform, which was a long-standing demand, contributes, according to initial assessments, to bringing the RETA (Special Scheme for Self-Employed Workers) closer to the General Scheme, correcting the historical disconnect between contributions and actual income. In comparative terms, it also helps to bring social protection for workers in our country into line with that of other European countries.

This paper aims to frame this debate by analysing, from a quantitative point of view, the situation of self-employed workers in terms of both working conditions and social protection. To this end, after a brief introduction, we will devote the second section to analysing the situation and trends of self-employment within the labour market, before addressing the specific issue of social protection in the following section. We will conclude the study with some conclusions.

Keywords

self-employment; self-employed persons; labour market; social protection

1. INTRODUCCIÓN

El debate en torno a la protección social de las personas trabajadoras autónomas ha recobrado vigor como consecuencia de los cambios introducidos por el 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 actividad² (en adelante, RDL 13/2022). Siguiendo las recomendaciones del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020³, y bajo el paraguas del Diálogo Social, el nuevo sistema de cotización de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas descansa por primera vez, como es sabido, sobre los ingresos reales, pero con la vista puesta en la mejora de su protección social de este importante colectivo⁴.

La reforma, de la que se ha recordado que se trata de una reivindicación histórica⁵, contribuye, según las primeras valoraciones, a aproximar el RETA al del Régimen General, corrigiendo la desvinculación histórica entre cotización e ingresos reales⁶. Además, el nuevo modelo representa un cambio sustancial respecto al sistema anterior, que permitía elegir libremente la base de cotización, generando distorsiones y desigualdades en la protección social⁷.

Por si todo esto fuera poco, en el plano comparado, también coadyuva a equiparar la protección social de las personas trabajadoras en nuestro país al de otros países de nuestro entorno, situándonos al frente de los países europeos que mayor protección social ofrece a sus trabajadores autónomos. Así, se ha dicho que, tras este profundo cambio normativo, «España pertenece, junto a Luxemburgo, al reducido grupo de Estados que mejor protegido tiene a este colectivo, por dotarles de una cobertura social plena y obligatoria. Otros países, como Austria, Dinamarca, Finlandia, y Suecia, tienen una

² BOE 27/07/2022, núm. 179. Posteriormente modificado por el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero (BOE 29/01/2025, núm. 25); el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo (BOE 17/03/2023, núm. 65); y el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto (BOE 02/08/2022, núm. 184).

³ Su recomendación 4.^a, instó a «profundizar el proceso de ordenación de los regímenes del sistema que permitiera llegar a dos únicos encuadramientos, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia, con el objetivo de alcanzar una protección social equiparable entre estos dos regímenes, a partir de una cotización también similar de los respectivos colectivos». En igual sentido, en la recomendación 5.^a, sobre adecuación de las bases y periodos de cotización, apuntó a que, con carácter general, «las bases de cotización se atuvieran a los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya fuera por cuenta ajena o propia, e instaba a los poderes públicos a adecuar, en el marco del diálogo social, la cotización del Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales y con ese fin seguir mejorando los instrumentos de verificación de esos rendimientos para evitar supuestos de elusión de cotizaciones».

⁴ Para un estudio completo, véase GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *La Nueva Cotización Al Régimen Especial De Trabajadores Autónomos Y Su Contraste Con Las Mutualidades Alternativas - Catálogo De Publicaciones De La Administración General Del Estado (CPAGE)*, BOE, Madrid, 2024; TRILLO GARCÍA, A. R.; RODRÍGUEZ INIESTA, G., *La cotización de los trabajadores por cuenta propia o autónomos*, Comares, Granada, 2024. Para una primera aproximación a su reglamento de desarrollo, véase M. Chabannes, «Un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos: A propósito del Real Decreto 504/2022 de 27 de junio», en AEDTSS (ed.) *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022*, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cinca, Madrid, 2022.

⁵ ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., «La reforma de la cotización de los autónomos en el RD-Ley 13/2022, de 26 de julio: la cotización por ingresos reales como regla general. Una aproximación a la norma», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 6, 2022, p. 103.

⁶ *Ibid.*, pp. 102-103.

⁷ ARAGÓN GÓMEZ, M. C., «El nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 99, 2023, La Ley; LÓPEZ GANDÍA, J., «La cotización de los autónomos», en *Revisitar parte de la obra de Carlos L. Alfonso desde una perspectiva actual: homenaje al profesor Carlos L. Alfonso Mellado con ocasión de su jubilación como Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 719-728.

cobertura amplia, si bien no llegan al mismo nivel, ya que una parte de dichas contingencias se cotizan de forma voluntaria»⁸.

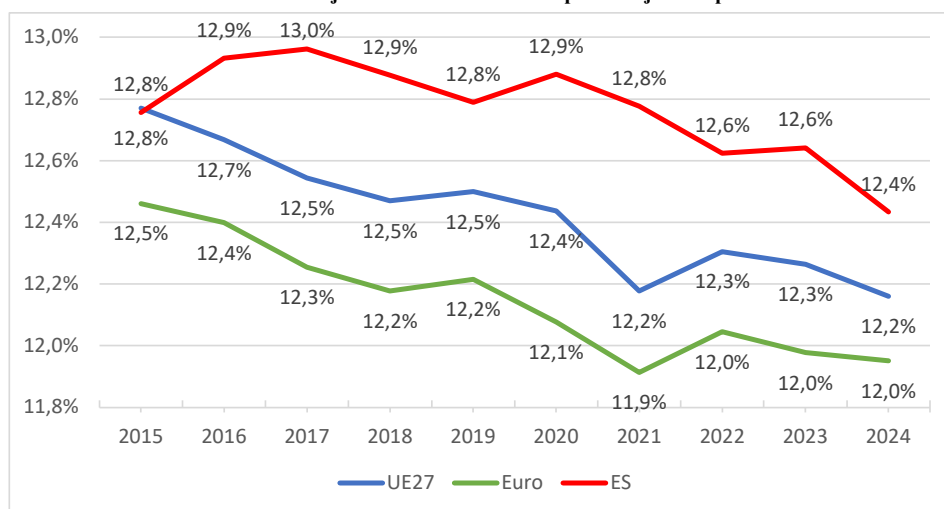
El presente trabajo pretende enmarcar este debate analizando desde un punto de vista cuantitativo cuál es la situación en que se encuentran las personas trabajadoras autónomas tanto desde el punto de vista de condiciones de trabajo, como desde el plano de la protección social. Para ello, dedicaremos el siguiente apartado a analizar la situación y tendencias del trabajo autónomo en el seno del mercado de trabajo para, a continuación, abordar en el siguiente la concreta cuestión de su protección social. Cerraremos el estudio con unas breves conclusiones.

2. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DEL TRABAJO AUTÓNOMO

A la hora de hablar del trabajo autónomo como parte del empleo o de la población activa, debe tenerse en cuenta que, sin carecer de importancia, los datos evidencian que no cuenta, ni mucho menos, con la relevancia que se le suele atribuir en el ámbito político bajo el paraguas de la más llamativa fórmula del emprendimiento⁹.

Tal y como muestra el siguiente gráfico, en los últimos años, el peso que representa el trabajo autónomo respecto del conjunto de la población activa viene situándose en unos valores que oscilan entre el 12% y el 13% y que, además, muestran una tendencia claramente decreciente tanto en España (a excepción del período 2015-2017) como en el resto de países europeos. Aunque nuestro país mantiene un porcentaje de trabajadores autónomos superior al de la Eurozona y el conjunto de la Unión Europea en la mayoría de los años, lo cierto es que las diferencias no son muy significativas. En suma, solo una de cada diez personas activas en el mercado de trabajo es autónoma, lo que no parece ser una anomalía, sino más bien la regla general en los mercados de trabajo de nuestro entorno.

Gráfico 1. Personas trabajadoras autónomas como porcentaje de la población activa



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

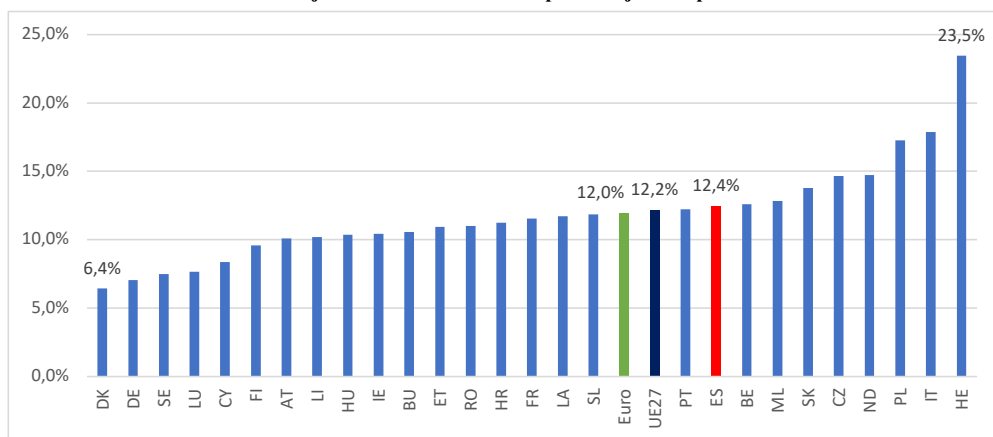
⁸ GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *La Nueva Cotización Al Régimen Especial De Trabajadores Autónomos Y Su Contraste Con Las Mutualidades Alternativas - Catálogo De Publicaciones De La Administración General Del Estado (CPAGE)*, cit., p. 57.

⁹ CRUZ VILLALÓN, J., «Perfil débil de los autónomos en el mercado de trabajo», *ON ECONOMIA*, 2025, fecha de consulta 10 mayo 2025, en https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/perfil-debil-autonomos-en-mercado-trabajo-jesus-cruz-villalon_1410247_102.html.

Lo anterior se corrobora si ampliamos el objetivo al conjunto de la muestra. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de personas trabajadoras autónomas como parte de la población activa en distintos países de la Unión Europea. El rango de porcentajes va desde un mínimo del 6,4% hasta un máximo del 23,5%.

El país con el valor más alto es Grecia, con un 23,5%, lo que sugiere que casi una cuarta parte de su población activa trabaja por cuenta propia. Este dato es notablemente superior al promedio europeo y puede estar relacionado con factores como la informalidad laboral, la estructura económica basada en pequeñas empresas, o una cultura empresarial más orientada al autoempleo¹⁰. En contraste, Dinamarca presenta el valor más bajo, con solo un 6,4%, lo que indica un mercado laboral más dependiente del empleo asalariado. España, como ya se indicó, se sitúa en torno al 12,4%, lo que la coloca por encima de la media de la UE y la Eurozona, pero lejos de los valores más altos y más bajos. Esto confirmaría la conclusión anterior: a salvo el caso excepcional de Grecia, donde casi uno de cada cuatro personas activas son autónomas, y los países nórdicos, Chipre y Luxemburgo, que están por debajo del 10%; en el resto de países europeos se mueven en el entorno de esa franja.

Gráfico 2. Personas trabajadoras autónomas como porcentaje de la población activa en la UE



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Si la primera conclusión es que el empleo autónomo es cuantitativamente menos importante que lo que frecuentemente puede parecer, la segunda va también en dirección contraria a la situación que se bosqueja en el debate público: la creación de empleo a partir de empleo autónomo es numéricamente poco significativa.

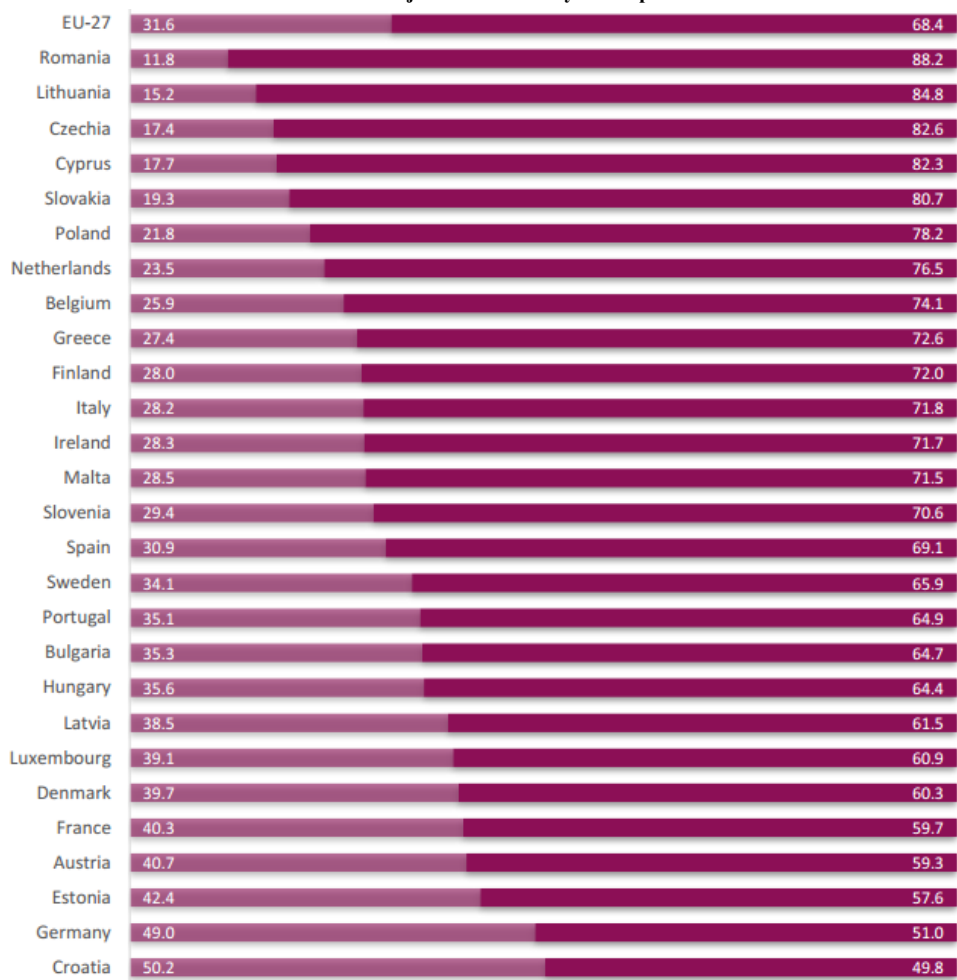
El siguiente gráfico compara el porcentaje de personas trabajadoras autónomas con empleados y sin empleados en distintos países europeos. Cada país está representado por dos barras: una más clara para los autónomos sin empleados y otra más oscura para los que sí tienen empleados.

En el conjunto de la Unión, el 68,4% de los trabajadores autónomos no tienen empleados, mientras que el 31,6% sí los tienen. Esta proporción indica que el trabajo autónomo en Europa está mayoritariamente compuesto por personas que trabajan por cuenta propia sin contratar a otros, lo que refleja una alta presencia de microemprendimientos o actividades individuales (*solo self-employment*).

¹⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

Al observar los países con mayor proporción de autónomos sin empleados, destacan Croacia (50,2%), Alemania (49,0%), Estonia (42,4%), Austria (40,7%), Francia (40,3%), y Dinamarca (39,7%). En contraste, países como Rumanía (88,2%), Lituania (84,8%), República checa (82,6%), y Chipre (82,3%) presentan una proporción muy alta de autónomos con empleados. España se sitúa cerca del promedio europeo, con un 69,1% de autónomos sin empleados y un 30,9% con empleados. En esto, por tanto, nuestro país tampoco sería una excepción, sino que seguiría la regla general: en promedio, en Europa, los autónomos que contratan a personas trabajadoras por cuenta ajena no llegan a ser uno de cada tres¹¹.

Gráfico 3. Trabajo autónomo con y sin empleados



Fuente: ELA, 2021. La parte clara refleja el porcentaje de trabajo autónomo con empleados, mientras que la oscura se refiere a los que carecen de personas trabajadoras a su cargo.

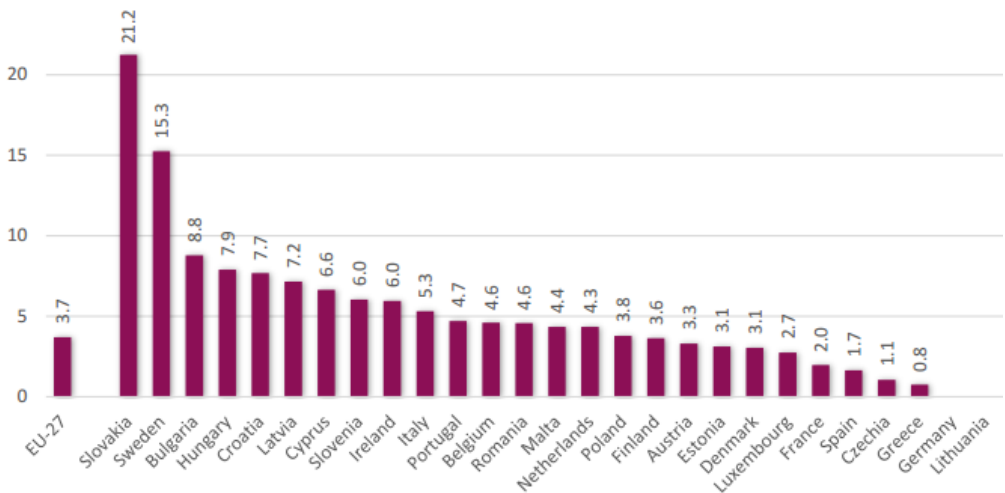
Al margen de lo anterior, también cabe preguntarse cómo es el trabajo autónomo en sí mismo considerado, para lo que puede resultar de utilidad distinguir entre el clásico o genérico y el económicamente dependiente.

¹¹ European Labour Authority, *Extent of dependent self-employment in the European Union*, ELA, 2023, p. 18.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de personas trabajadoras autónomas en la Unión Europea que, en 2021, presentaban características de dependencia económica y organizativa, es decir, aquellas que trabajan por cuenta propia pero en condiciones similares a las de un asalariado. Este tipo de trabajo autónomo dependiente se caracteriza por tener un único cliente principal, seguir instrucciones organizativas externas, o carecer de autonomía real en la toma de decisiones laborales¹².

Pues bien, tal y como puede observarse, Eslovaquia encabeza la lista con un 21,2% de autónomos en situación de dependencia, lo que indica que más de una quinta parte de los trabajadores por cuenta propia en ese país operan bajo condiciones que limitan su independencia. Le siguen Suecia con 15,3%, y luego países como Bulgaria (8,8%), Hungría (7,9%), y Croacia (7,7%), todos con porcentajes significativamente superiores al promedio europeo. En el extremo opuesto, países como Alemania y Lituania presentan los valores más bajos, con apenas 0,8% de autónomos dependientes. Grecia (1%), Chequia (1,1%) y España (1,7%) también se sitúan en la parte baja del gráfico. El promedio de la UE-27 se sitúa en 3,7%, lo que indica que, aunque el fenómeno del trabajo autónomo dependiente existe en toda Europa, no es predominante.

Gráfico 4. Autónomos con dependencia económica y organizativa características del trabajo autónomo dependiente en la UE (% de autónomos, 2021)

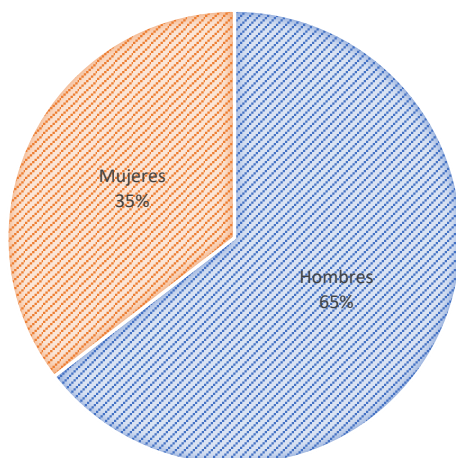


Fuente: ELA, 2021.

Desde la perspectiva de género, el trabajo autónomo es predominantemente masculino. El Gráfico 5 muestra la distribución por sexo de las personas trabajadoras autónomas en España. Como puede comprobarse, el 65% de los autónomos son hombres, mientras que el 35% son mujeres. Esta diferencia refleja una desigualdad de género significativa en el acceso o participación en el trabajo por cuenta propia, pero que no es muy diferente tampoco a la media de la Unión Europea, que se sitúa también en la franja de dos tercios y un tercio¹³.

¹² *Ibid.*, p. 20.

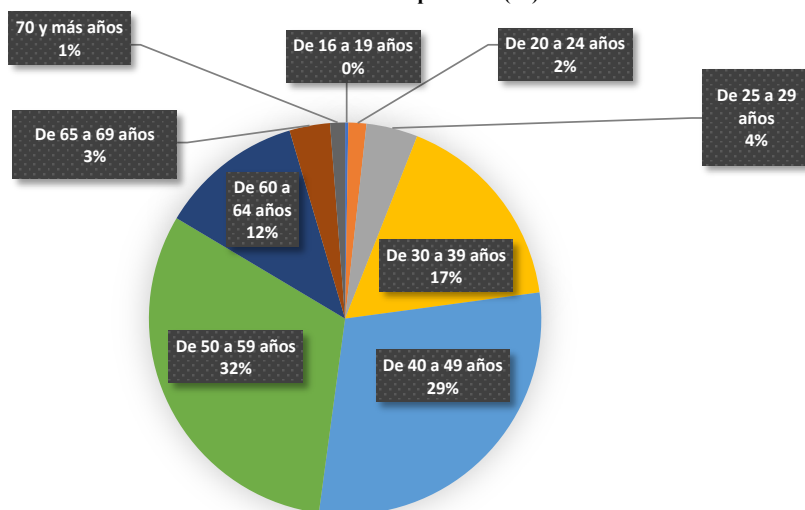
¹³ European Commission, *Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection*, European Commission - Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg, 2024, p. 16.

Gráfico 5. Personas autónomas por sexo (%)

Fuente: elaboración propia a partir de la EPA (2024).

Si nos fijamos en la edad (Gráfico 6), los datos reflejan claramente que el trabajo por cuenta propia está concentrado en los rangos de edad intermedia, especialmente entre los 40 y los 59 años. En concreto, el grupo de edad con mayor representación es el de 50 a 59 años, que concentra el 32% de los autónomos. Le sigue el grupo de 40 a 49 años, con un 29%, y luego el de 30 a 39 años, con un 17%. En conjunto, estos tres grupos abarcan el 78% del total de personas autónomas, lo que indica que el trabajo autónomo es predominantemente una actividad de adultos en plena etapa laboral.

En los extremos del gráfico, los porcentajes son mucho más bajos. Los jóvenes de 16 a 19 años representan 0,3%, y los de 20 a 24 años apenas 2%. El grupo de 25 a 29 años alcanza un 4%, mostrando un leve aumento, pero aún muy por debajo de los grupos centrales. Por su parte, entre los mayores, el grupo de 60 a 64 años representa un 12%, mientras que los de 65 a 69 años y 70 años o más suman apenas 1%. En esto, España tampoco se aparta mucho de la media de la Unión Europea¹⁴.

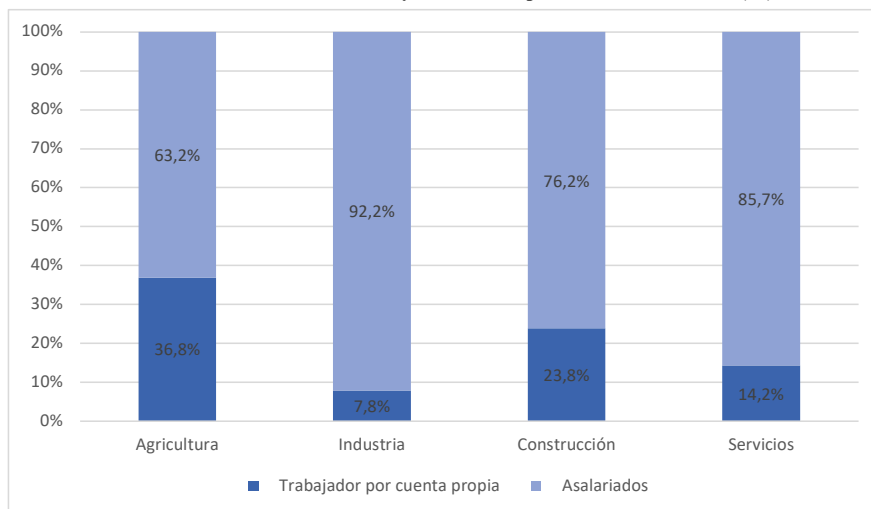
Gráfico 6. Personas autónomas por edad (%)

Fuente: elaboración propia a partir de la EPA (2024).

¹⁴ *Ibid.*

En el plano sectorial, el trabajo autónomo se concentra fundamentalmente en la agricultura y en actividades muy específicas del sector servicios. Tal y como muestra el siguiente gráfico, en la agricultura, el 36,8% de las personas ocupadas trabajan por cuenta propia, frente al 63,2% que son asalariadas. En la construcción, el 23,8% de los trabajadores son autónomos, mientras que el 76,2% son asalariados. Por su parte, el sector servicios, aunque es el más amplio en términos de empleo total, tiene una proporción menor de autónomos: 14,2%, frente al 85,7% de asalariados. Por último, la industria es el sector con menor proporción de trabajadores autónomos, con solo 7,8%, frente al 92,2% de asalariados.

Gráfico 7. Personas autónomas y asalariadas por sector de actividad (%)



Fuente: elaboración propia a partir de la EPA (2024).

El último de los elementos al que nos queremos referir es del grado de satisfacción con el trabajo autónomo, en un intento de aproximarnos a qué peso tiene lo que podría denominarse como “trabajo autónomo no deseado”.

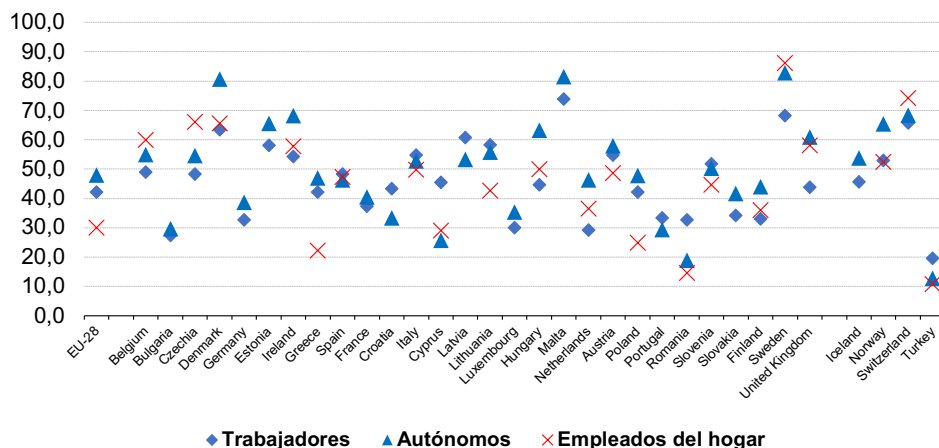
El siguiente gráfico muestra el porcentaje de personas empleadas que se declaran muy satisfechas con su situación profesional, diferenciando entre trabajadores asalariados, autónomos y empleados del hogar en distintos países europeos. Los datos están representados mediante tres tipos de marcadores: diamantes azules para asalariados, triángulos azules para autónomos y cruces rojas para empleados del hogar.

En general, los autónomos tienden a declarar niveles de satisfacción más altos que los asalariados en la mayoría de los países. Esto puede deberse a la percepción de mayor autonomía, flexibilidad horaria y control sobre el trabajo. Por ejemplo, en países como Suecia, Noruega y Países Bajos, los autónomos muestran porcentajes de satisfacción muy elevados, cercanos o superiores al 80%, superando claramente a los asalariados. Los trabajadores asalariados también presentan niveles altos de satisfacción en muchos países, aunque generalmente por debajo de los autónomos. En países como Alemania, Irlanda y Bélgica, los porcentajes de satisfacción entre asalariados son relativamente altos, aunque también por debajo del trabajo autónomo.

La excepción sería las empleadas del hogar, que muestran los niveles de satisfacción más bajos en casi todos los países. Las cruces rojas se sitúan en la parte inferior del gráfico, indicando que

este grupo enfrenta condiciones laborales menos favorables, menor reconocimiento y posiblemente mayor precariedad. En países como España, Rumanía y Turquía, la diferencia entre empleados del hogar y otros grupos es especialmente marcada.

Gráfico 8. Porcentaje de personas empleadas que se declaran muy satisfechas según su situación profesional (% de la situación profesional en cuestión)



Fuente: Eurostat, 2017.

3. LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ESPAÑA

En materia de protección social, España dibuja un escenario en el que el problema no es la cobertura objetiva de situaciones de necesidad, sino el modo en que éstas se cubren. De ahí la importancia del nuevo sistema de cotización y de los efectos que produzca sobre las cuantías de las prestaciones.

La Tabla 1 muestra las contingencias cubiertas por la Seguridad Social para el trabajo autónomo en distintos países de la Unión Europea, desglosada por tipo de prestación. Los datos revelan que hay diferencias significativas entre Estados Miembros en cuanto a la protección que ofrecen a las personas trabajadoras por cuenta propia.

El tipo de prestación con mayor número de países sin cobertura es el desempleo, donde se identifican 13 países: Bélgica (BE), Bulgaria (BG), Chipre (CY), Alemania (DE), Estonia (EE), Grecia (EL), Francia (FR), Italia (IT), Lituania (LT), Letonia (LV), Países Bajos (NL), Polonia (PL) y Portugal (PT). El motivo fundamental es la falta de cobertura de parte del conjunto de personas trabajadoras autónomas, normalmente por carecer el aseguramiento de carácter obligatorio o, simplemente, no contemplarse¹⁵.

En cuanto a las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, también hay una cobertura limitada en varios países: Bélgica (BE), Bulgaria (BG), Chipre (CY), Chequia (CZ),

¹⁵ Al margen de la cobertura formal, en la práctica también son factores relevantes determinantes el bajo nivel de ingresos, que imposibilita la aportación de cotizaciones suficientes; y los altos niveles de trabajo no declarado o infradeclarado. OECD, *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets*, OECD, Geneva, 2020, pp. 16-18.

Irlanda (IE), Lituania (LT), Letonia (LV), Países Bajos (NL) y Eslovaquia (SK). La incapacidad temporal presenta falta de cobertura en Grecia (EL), Irlanda (IE) e Italia (IT). En uno y otro caso las personas autónomas en estos países podrían no recibir ingresos si se ven obligados a dejar de trabajar por enfermedad o accidente no laboral, normalmente, de nuevo, por ser su aseguramiento voluntario.

En el caso de la paternidad, los países con falta de cobertura son Grecia (EL), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NL) y Rumanía (RO). Esto implica una importante brecha de género, pues, como veremos inmediatamente, la prestación por maternidad sí está generalmente incluida.

Por último, no se reportan países con falta de cobertura en asistencia sanitaria, maternidad, pensiones de jubilación y supervivencia, ni incapacidad permanente, lo que indica que estos aspectos están más consolidados en la mayoría de los sistemas de seguridad social europeos para autónomos.

Tabla 1. Falta de cobertura de la seguridad social para el trabajo autónomo

Tipos de prestaciones	Estados Miembros
Desempleo	BEa, BG, CY, DEa, EEb, ELa, FRa, IT, LTa, LV, NL, PLa, PTa
Asistencia sanitaria	-
Incapacidad temporal	ELa, IE, ITa
Maternidad	-
Paternidad	EL, LU, MT, NL, RO
Prestaciones por accidente de Trabajo y enfermedad profesional	BE, BG, CY, CZ, IE, LT, LV, NL, SK
Pensiones de jubilaciones y muerte y supervivencia	-
Incapacidad permanente	-

Fuente: Comisión Europea, 2017. Traducción propia. **Nota:** La tabla indica en qué tipos de prestaciones y en qué Estados miembros al menos un subgrupo de trabajadores autónomos está excluido de la cobertura formal, en el sentido de que no tiene cobertura obligatoria y no puede optar por regímenes voluntarios. a) solo uno o más subgrupos de trabajadores autónomos no están cubiertos formalmente; b) solo están disponibles para los trabajadores autónomos prestaciones sujetas a prueba de recursos mientras están excluidos de los regímenes contributivos.

Junto con el reconocimiento formal, también nos es de utilidad a la hora de determinar el grado en que la Seguridad Social cubre las situaciones de necesidad de las personas trabajadoras autónomas, observar cómo varía el acceso a prestaciones según el tipo de empleo o situación laboral en distintos países de la UE. La tabla siguiente muestra el porcentaje de personas en edad de trabajar (16-64 años) que reciben algún tipo de beneficio social entre aquellas que están en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales, desglosado según su situación profesional más frecuente.

A nivel de la UE, los porcentajes varían significativamente según el tipo de actividad. Las personas en desempleo son las que más reciben prestaciones, con un 52,7%, seguidas por quienes tienen empleo temporal (47,9%) y contrato fijo (39,1%). Los asalariados en general tienen un acceso del 41,8%, mientras que quienes trabajan a tiempo parcial reciben beneficios en un 43,3% de los casos, más que los que trabajan a tiempo completo (37,9%).

En contraste, los trabajadores autónomos tienen un acceso mucho más limitado, con solo un 3,2% recibiendo algún tipo de prestación, y los trabajadores familiares aún menos, con apenas 17,9%. Esto evidencia una clara desigualdad en la protección social, donde las personas que trabajan por

cuenta propia o en entornos familiares tienen menos acceso a la cobertura del sistema, incluso estando en situación de riesgo de pobreza.

Al observar los datos por país, Austria (AT) destaca por tener un porcentaje muy alto de cobertura para personas desempleadas (84.2%) y también para quienes tienen empleo temporal (58.5%), lo que sugiere un sistema de protección social robusto. En cambio, países como Bulgaria (BG) muestran un porcentaje muy alto para asalariados (74.8%), aunque no se especifican otros tipos de empleo. En el caso de España, mejoramos la media de la Unión, pues el 57,5% de nuestros asalariados está cubiertos, porcentaje que se eleva en casi dos puntos más cuando se trata de personas trabajadoras por cuenta propia (59,3%). La media de la UE para ambos tipos de actividades se sitúa en el 41,8% y 31,2% respectivamente.

En suma, la información disponible permite concluir que el acceso a prestaciones sociales entre personas en riesgo de pobreza depende fuertemente del tipo de empleo, siendo más favorable para asalariados y desempleados, y mucho más limitado para autónomos y trabajadores familiares. España sería una excepción a este respecto.

Tabla 2. 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 estado de actividad más frecuente (16-64), 2021 (%)

Estado Miembro	Trabajo asalariado	Contrato fijo	Empleo temporal	Empleo a tiempo completo	Empleo tiempo parcial	Trabajo autónomo	Trabajo familiar	Desempleo	Inactividad	Trabajo Típico	Trabajo atípico
EU27	41.8	39.1	47.9	37.9	43.3	31.2	17.9	52.7	40.0	37.9	39.5
AT	38.8	35.4	58.5	36.6	33.2	18.3	:	84.2	30.1	38.9	32.6
BE	74.8	77.9	64.3	72.3	73.5	64.6	:	91.3	52.9	77.1	69.9
BG	44.3	46.5	22.1	42.4	36.2	20.6	:	24.4	31.6	46.9	28.7
CY	19.5	22.3	12.9	19.1	25.1	25.2	:	30.2	33.5	21.4	18.6
CZ	36.5	32.7	51.0	30.4	54.1u	17.5	:	28.7	44.3	31.5	32.6
DE	29.8	26.7	40.9	27.1	30.8	18.3	22.9u	86.0	46.1	26.2	29.8
DK	59.9	56.3	79.7	49.8	69.8	20.1	:	88.6	86.8	51.2	57.0
EE	56.2	56.4	51.3u	48.8	56.3	33.2	:	63.1	62.9	53.8	46.1
EL	15.1	7.0	21.5	9.8	10.8	2.4	0.9	16.9	15.1	7.0	10.1
ES	57.5	58.8	57.5	59.2	54.2	59.3	60.4u	52.4	42.4	58.9	57.5
FI	65.0	58.3	92.1	54.5	85.9	50.5	:	96.7	83.3	44.5	66.3
FR	33.9	25.6	49.8	31.0	34.3	25.1	:	56.1	43.4	24.5	35.5
HR	7.8	7.8	7.8	7.0	0.9u	1.0	:	11.4	22.9	8.1	4.8
HU	9.5	7.7	11.9	8.2	12.0	0.0u	:	40.9	44.2	7.3	9.7
IE	67.2	64.9	83.9	66.5	73.2	80.4	:	80.4	58.6	64.3	72.8
IT	65.7	66.5	64.4	68.1	66.4	73.5	74.2u	31.7	20.2	66.2	68.5
LT	56.6	55.8	77.5u	54.8	47.4	38.1	:	85.9	56.0	56.2	44.5
LU	16.0	12.8	31.2	13.8	23.2	13.1	:	51.1	38.2	9.7	24.8
LV	53.9	56.1	31.9	48.5	44.7	24.2	:	46.3	52.4	57.2	31.3
MT	22.4	22.8	20.1u	20.6	25.6	17.6	:	39.8	37.1	22.1	19.8
NL	23.9	13.8	40.1	20.0	24.0	16.0	:	37.9	40.9	12.0	22.9
PL	6.0	3.3	9.1	4.3	10.8	3.3	5.8	10.3	37.1	3.0	5.6
PT	15.4	14.3	19.9	13.4	5.4	3.3	:	32.9	38.4	14.9	10.4
RO	5.2	5.2	5.9u	2.7	0.2	0.6	0.0	7.4	6.7	5.2	0.8

Estado Miembro	Trabajo asalariado	Contrato fijo	Empleo temporal	Empleo a tiempo completo	Empleo tiempo parcial	Trabajo autónomo	Trabajo familiar	Desempleo	Inactividad	Trabajo Típico	Trabajo atípico
SE	71.0	71.3	74.1	67.3	71.4	55.3	:	67.3	75.4	68.2	68.5
SI	47.8	47.5	48.7	36.8	49.6	11.4	:	31.6	61.5	45.8	30.7
SK	23.8	23.4	25.4	19.0	49.3u	10.6	:	21.3	44.6	21.1	20.7

Fuente: Comisión Europea, 2017. Traducción propia. **Nota:** Las prestaciones cubiertas son todas las recibidas a nivel individual, excluidas las pensiones de vejez y supervivencia. La categoría «trabajo típico» se refiere a los empleados con contrato indefinido a tiempo completo, mientras que «trabajo atípico» se refiere al resto de empleados, además de los autónomos. No se incluye un agregado de la UE para trabajadores familiares, ya que se basa en muy pocos valores que superan los límites de fiabilidad. Indicador: «:» no disponible. «u»: Fiabilidad limitada debido al pequeño tamaño de la muestra.

El análisis del acceso a la atención sanitaria para las personas trabajadoras por cuenta ajena y autónomos en la Unión Europea revela diferencias notables entre países y regímenes laborales. Tal y como muestra la siguiente tabla, en dieciocho Estados miembros (incluyendo España), el acceso a la atención sanitaria está garantizado por el simple hecho de residir en el país, tanto para trabajadores por cuenta ajena como para autónomos. Sin embargo, en nueve Estados miembros (Austria, Bélgica, Grecia, Estonia, Luxemburgo, Hungría, Croacia, Polonia y Eslovenia), no existe cobertura sanitaria universal para todos los residentes, lo que puede dejar fuera a ciertos colectivos, incluidos algunos autónomos.

En cuanto a los periodos de carencia, la mayoría de los países no exige ningún periodo de carencia. Solo Bulgaria y Grecia imponen requisitos menores, mientras que Francia, Irlanda y Malta tienen requisitos relacionados con la residencia.

Respecto a los copagos por visitas ambulatorias y atención hospitalaria, hay una gran diversidad. En doce Estados miembros (incluyendo España, Alemania, Dinamarca, Hungría, Irlanda, entre otros), no existen copagos para estos servicios. En otros once Estados miembros (Bélgica, Chipre, Finlandia, Francia, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia y Suecia), existen copagos pequeños. En algunos países, como Austria (para autónomos), Croacia, Luxemburgo, Rumanía y Eslovenia, el copago es un porcentaje del coste total del servicio.

Por último, algunos países establecen cantidades máximas de copago (Austria, Chipre, Croacia, Finlandia, Francia, Letonia, Países Bajos y Portugal) y existen exenciones relacionadas con los ingresos en países como Bélgica, Alemania, Irlanda, Italia y Portugal, lo que permite que las personas con menores recursos estén exentas de pagar ciertos servicios sanitarios¹⁶.

¹⁶ European Commission, *Mutual learning workshop on access to social protection for workers and self-employed: focus on transparency*, European Commission, Brussels (Belgium), 2024, pp. 4-6.

Tabla 3. Acceso a la atención sanitaria y periodos de carencia para trabajadores por cuenta ajena y autónomos

Acceso	Estado Miembro
Residencia (18 Estados miembros)	BG, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE, SK
Sin cobertura para todos los residentes (9 Estados miembros)	AT, BE, EL, EEa, LUa, HU, HRb, PL, SI
Seguro no obligatorio para todas las personas trabajadoras	AT, CZ, LU, PL, RO
Periodos de carencia	
Requisitos menores	BG, EL
Sin período de carencia	Resto de Estados miembros
Requisitos relacionados con la residencia	FR, IE, MT
Copagos para visitas ambulatorias y atención hospitalaria	
Sin copago (12 Estados Miembros)	ATc, BG, CZ, DK, EE, ES, DE, EL, HU, IE, LT, MT, PL
Copagos pequeños (11 Estados Miembros)	BE, CY, EE, FI, FRd, IT, LV, NL, PT, SK, SE
Porcentaje del coste	AT (for the self-employed), HR, LU, RO, SI
Cantidades máximas	ATf, CY, HR, FI, FR, LV, NL, PT
Exenciones relacionadas con los ingresos	BE, DE, IE, IT, PT

Fuente: Comisión Europea, 2024. Traducción propia. Notas: a) Se han anunciado reformas hacia la cobertura basada en la residencia. b) Se asume que Croacia proporciona acceso universal de facto, ya que todas las categorías sociales están cubiertas a través de algún tipo de seguro (incluso a través de familiares asegurados). c) Excepto para los trabajadores autónomos. d) Con la excepción del tratamiento ambulatorio, donde se requiere un copago del 30 % por visita. e) Por ejemplo, en Chipre se requiere un copago de 1 a 10 EUR por visita dependiendo del servicio, con un límite anual de 150 EUR. En Letonia, los pagos por visita están entre 2 y 35 EUR, con un límite anual de 570 EUR. Se puede encontrar una tarifa mínima de hasta 5 EUR por visita en Estonia. f) En Austria, existe un límite para la atención hospitalaria para los trabajadores autónomos.

Por lo que a la incapacidad temporal se refiere, los periodos de carencia exigidos varían desde aquellos países que no exigen ningún periodo de carencia, como Austria, Finlandia, Hungría, Estonia, Grecia, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia; a aquellos otros que requieren periodos que varían desde 1 mes (Alemania, Rumanía), 3-4 meses (Chequia, Grecia, Italia, Lituania, Letonia, Polonia), 6 meses (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Suecia), 9 meses (Croacia) y hasta 12 meses (Francia, Malta, Países Bajos en el régimen general).

Respecto al salario de referencia para calcular la prestación, también existen diferencias notables. En algunos países se utiliza el ingreso presente (Finlandia, Suecia), mientras que en otros se toma como referencia el ingreso de 1 mes (España), 3 meses (Chequia, Lituania), 6 meses (Dinamarca, Croacia, Hungría, Estonia, Portugal, Rumanía), 12 meses (Chipre, Letonia, Polonia, Eslovenia, Países Bajos), 18 meses (Bulgaria), 24 meses o más (Eslovaquia, Francia -36 meses-). En algunos casos, la base de cálculo es una tarifa plana o está vinculada a ingresos o cotizaciones anteriores, como ocurre en Austria, Bélgica, Grecia, Malta, Italia y Francia (para empleo agrario)¹⁷.

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

Tabla 4. Periodos de carencia y salario de referencia para el cálculo de las prestaciones de los trabajadores autónomos (incapacidad temporal)

Periodo de Carencia ¹	Estados Miembros	Base de cálculo de la prestación / Salario de referencia ³	Estados miembros
Sin periodo de carencia	AT1, FI, HU, EE, EL, LU, PT2, SI, SK	Basado en los ingresos presentes	FI4, SE5
1 mes	DE, RO	1 meses	ES
3-4 meses	CZ, EL , IT, LT, LV, PL	3 meses	CZ, LT
6 meses	BE, BG, CY, DK, ES, SE	6 meses	DK, HR, HU, EE, PT, RO
9 meses	HR	12 meses	CY, LV, PL, SI, NL
12 meses	FR, MT , NL (en el regimen general)	18 meses	BG
24 meses	n/a	24 meses +	SK, FR (36m)
		Tarifa plana (variable)	AT, BE (vinculado a ingresos anteriores), EL , MT (vinculado a cotizaciones anteriores), IT (vinculado a cotizaciones anteriores), FR (para empleo agrario)

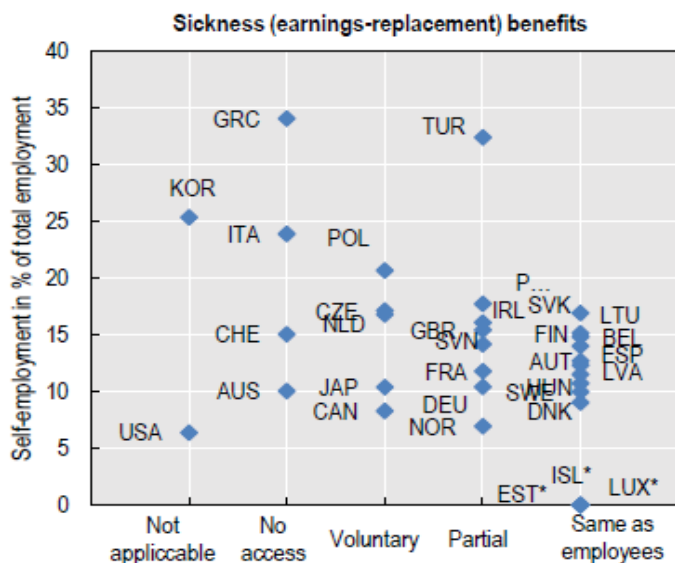
Fuente: Comisión Europea, 2024. Traducción propia. Notas: 1) Los países en negrita en la columna 2 (panel izquierdo) son aquellos donde los periodos de carencia son los mismos para autónomos y empleados. En el resto de los países, los periodos de carencia son más largos para los autónomos que para los empleados, excepto en Portugal, donde es al revés. 2) PT: El periodo de carencia es más largo para los empleados. 3) Los países en negrita en la columna 4 (panel derecho) utilizan la misma base de cálculo para autónomos y empleados. 4) FI: Los ingresos se basan en ganancias anuales hipotéticas, según la ocupación. 5) SE: Si trabaja por cuenta propia menos de 24 meses, su prestación por enfermedad se determina en función de lo que probablemente gane un empleado con el mismo trabajo, formación y experiencia.

Junto a lo anterior, también nos aporta información relevante el grado de generosidad de las prestaciones de IT en función del peso del trabajo autónomo en el mercado de trabajo. El siguiente gráfico se refiere a esta cuestión mostrando la relación entre el porcentaje de empleo autónomo respecto al total y el nivel de cobertura de incapacidad temporal (contributiva) para trabajadores autónomos en distintos países. En el eje vertical se representa el porcentaje de personas trabajadoras por cuenta propia sobre el total del empleo, que varía desde menos del 10% hasta cerca del 40% según el país. En el eje horizontal se agrupan los países según el tipo de acceso a la cobertura de incapacidad temporal: desde “no aplicable” o “sin cobertura” hasta “misma cobertura que los asalariados”.

Se observa que países como Grecia (GRC) y Turquía (TUR) presentan los porcentajes más altos de empleo autónomo, superando el 30% del total del empleo. Sin embargo, el acceso a la cobertura de incapacidad temporal para autónomos varía: algunos países con alta proporción de autónomos no ofrecen la misma protección que a los asalariados. En el grupo de países donde los autónomos tienen la misma cobertura que los asalariados (“Same as employees”), se encuentran, por ejemplo, Lituania (LTU), Bélgica (BEL), España (ESP) y Letonia (LVA). En estos países, el porcentaje de

empleo autónomo oscila entre el 10% y el 20%, y los trabajadores por cuenta propia pueden acceder a prestaciones por incapacidad temporal en condiciones similares a los asalariados. Por último, países como Estados Unidos (USA) y Australia (AUS) presentan porcentajes bajos de empleo autónomo y diferentes niveles de cobertura¹⁸.

Gráfico 9. Cobertura de incapacidad temporal (contributiva) y porcentaje de empleo autónomo respecto del total



Fuente: OCDE, 2020. Nota: Diferencias en las normas legales de acceso entre empleados dependientes estándar (contrato indefinido a tiempo completo) y trabajadores autónomos. “Not applicable”: no existe un plan obligatorio de prestaciones por enfermedad para empleados dependientes en Corea y Estados Unidos.

“No access”: los planes son obligatorios para empleados dependientes, pero se excluye a los trabajadores autónomos. El “partial” a las prestaciones puede surgir a) porque las condiciones de elegibilidad, la cuantía de las prestaciones o la duración de la percepción son menos ventajosas para los trabajadores autónomos; o b) si coexisten prestaciones basadas en seguros y no contributivas, y las personas solo pueden acceder a estas últimas (por ejemplo, solo a la pensión básica y no a la pensión basada en los ingresos). *Los datos sobre la incidencia del trabajo autónomo faltan o están incompletos para Estonia, Islandia y Luxemburgo, y se refieren a 2015 para la República Eslovaca y a 2014 para Letonia.

Por lo que respecta a las contingencias profesionales, la cobertura en España es homologable a la de los países más protectores, si bien aún existen algunos colectivos que quedan al margen de la protección de la protección obligatoria¹⁹, lo cual debería abrir la puerta a la reflexión de si estos grupos cuentan con especificidades que en relación al objeto protegido justifique tal tratamiento diferenciado.

El siguiente cuadro agrupa los países europeos según cuenten con un régimen de seguro obligatorio, voluntario, obligatorio parcial y sin régimen. En concreto, el régimen es generalmente obligatorio en 11 Estados miembros y generalmente voluntario en 3 Estados miembros: Dinamarca, Finlandia (obligatorio para los agricultores y los deportistas debido a la naturaleza del riesgo al que se

¹⁸ OECD, *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis*, cit., p. 5. Las siglas con que se denomina a cada Estado varían puesto que ahora se usan datos de la OCDE, frente a los anteriores de Eurostat.

¹⁹ 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, p. 23.

enfrentan) y Alemania (obligatorio para los agricultores). Grecia y Francia cuentan con mecanismos de seguro parcial para los trabajadores autónomos en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, mientras que en los 11 Estados miembros restantes no existe ningún seguro contra este riesgo para los trabajadores autónomos²⁰.

Cuadro 1. Cobertura formal de los trabajadores autónomos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la UE-27

- *Régimen obligatorio: Austria, Croacia, Hungría, Italia (sin régimen para profesiones liberales y algunos comerciantes), Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Eslovenia, España (voluntario para agricultura) y Suecia.*
- *Régimen voluntario: Dinamarca, Finlandia (obligatorio para agricultores) y Alemania (obligatorio para agricultores); y para algunas categorías en Austria y Luxemburgo.*
- *Régimen parcial: Grecia (solo artesanos), Francia (régimen obligatorio para agricultores).*
- *Sin régimen: Bélgica (solo existe para exposición al amianto), Bulgaria, Chipre, Chequia, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Países Bajos.*

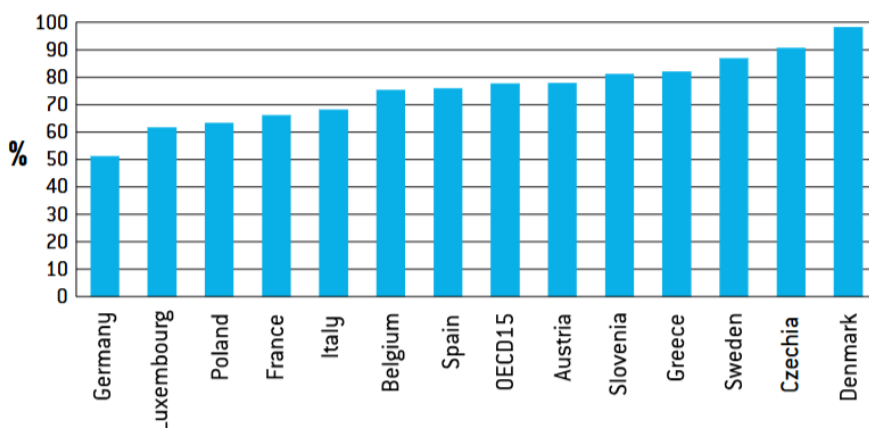
Fuente: Comisión Europea, 2024.

En lo que hace a la jubilación, el gráfico siguiente muestra el porcentaje de cobertura de las pensiones de jubilación en relación al trabajo asalariado en varios países europeos y el promedio de la OCDE-15.

Se observa una gran variabilidad entre países. Dinamarca presenta la cobertura más alta, cercana al 100%, lo que indica que los trabajadores autónomos en este país disfrutan de un acceso a la pensión de jubilación prácticamente igual al de los asalariados. Otros países con coberturas elevadas son Chequia, Suecia, Grecia, Eslovenia y Austria, todos con porcentajes superiores al 80%.

En el extremo opuesto, Alemania muestra la cobertura más baja, en torno al 50%, lo que significa que solo la mitad de los trabajadores autónomos tienen acceso a una pensión de jubilación comparable a la de los asalariados. Luxemburgo, Polonia, Francia, Italia, Bélgica y España presentan coberturas intermedias, situándose entre el 60% y el 80%. El promedio de los países de la OCDE-15 se sitúa también en torno al 80%²¹.

Gráfico 10. Cobertura de las pensiones de jubilación en relación al trabajo asalariado (%)



Fuente: Brueghel, 2022.

²⁰ European Commission, *Mutual learning workshop on access to social protection for workers and self-employed: focus on transparency*, cit., p. 25.

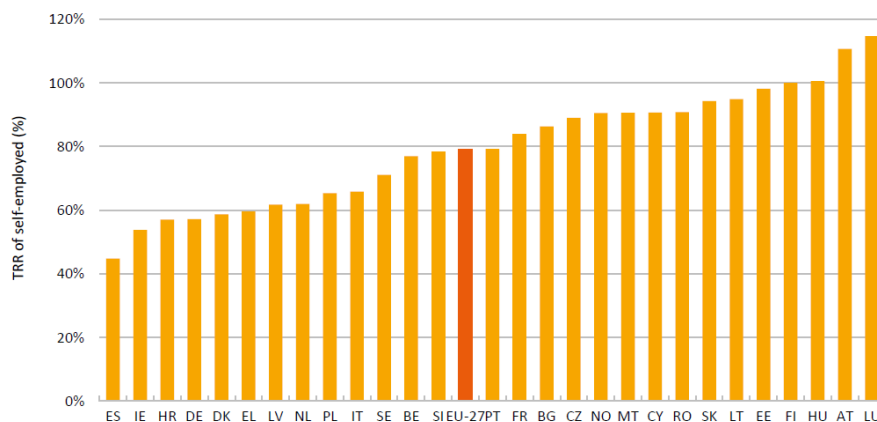
²¹ Brueghel, *Better pensions for the European Union's self-employed*, Brueghel, 2022, p. 5.

Sin embargo, si nos fijamos en las cuantías la situación no es tan beneficiosa²². El gráfico siguiente muestra la pensión futura teórica de una persona trabajadora autónoma en relación con una trabajadora por cuenta ajena, suponiendo una carrera completa de 40 años, aportando solo el importe obligatorio y jubilándose a la edad legal en los Estados miembros de la UE-27 y Noruega.

Como puede observarse, Luxemburgo destaca con la tasa de reemplazo más alta, ligeramente superior al 100%, lo que significa que un autónomo que cotiza el mínimo obligatorio podría recibir una pensión igual o incluso superior a su último salario. Otros países con tasas elevadas (por encima del 80%) son Austria, Hungría, Finlandia, Estonia, Lituania, Eslovaquia, Rumanía y Chipre. En el extremo opuesto, España presenta una de las tasas de reemplazo más bajas, en torno al 40%, lo que es una evidencia clara de los motivos que han impulsado la reforma del RDL 13/2022. Otros países con tasas bajas son Irlanda, Croacia, Alemania, Dinamarca y Grecia, todos por debajo del 60%. El promedio de la UE-27 (marcado en rojo) se sitúa alrededor del 60%, lo que refleja una brecha considerable entre la pensión de los autónomos y la de los asalariados en muchos países europeos. Países como Francia, Bulgaria, Chequia, Noruega, Malta, Polonia, Italia y Suecia presentan tasas intermedias, entre el 60% y el 80%.

Estos datos ponen de manifiesto que, en la mayoría de los países europeos, las personas trabajadoras autónomas que solo cotizan el mínimo obligatorio pueden esperar una pensión futura notablemente inferior a la de los asalariados, salvo en algunos países con sistemas más igualitarios o generosos. De ahí que el Consejo Económico y Social Europeo venga insistiendo en la necesidad de instaurar en todos los Estados miembros de un buen sistema de seguridad social para los trabajadores autónomos, que tenga en cuenta la especificidad de su estatuto y contribuya a otorgar una protección equivalente a la del trabajo por cuenta ajena, combatiendo de esta forma el abuso de esta forma de empleo²³.

Gráfico 11. Pensiones futuras teóricas de una persona trabajadora autónoma en relación con una trabajadora por cuenta ajena, 40 años de carrera; aportando solo el importe obligatorio a las pensiones y jubilándose a la edad normal de jubilación, Estados miembros de la UE-27 y Noruega



Fuente: European Commission & Social Protection Committee, 2024. **Notas:** En BE, DE e IE, se asume que solo los empleados están cubiertos por pensiones de jubilación. Los TRR se refieren al año 2026 (véase también el capítulo 3 de este informe).

²² European Commission; Social Protection Committee (Consumer Policy Service) (eds.), *The 2024 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU; Volume II*, Publications Office, Luxembourg, 2024, p. 175. Publications Office, Luxembourg, 2024, p. 175.”, plainCitation”: “European Commission; Social Protection Committee (Consumer Policy Service

²³ Consejo Económico y Social Europeo, *Dictamen «La cobertura de protección social para los trabajadores por cuenta propia»*, Consejo Económico y Social Europeo, Bruselas, 2025, pp. 1-9.

Pero, volviendo a España, ha de advertirse que los datos descritos han de tomarse con precaución, pues no recogen el efecto de la mencionada reforma. A este respecto, la mayoría de los estudios realizados hasta la fecha se han centrado más en analizar el modo en que afectará a las finanzas del sistema que en cómo alterará las cuantías de las prestaciones.

Así, los análisis que recientes han analizado el impacto que tendría la reforma del sistema de cotización al RETA sobre los ingresos, han llegado a conclusiones dispares en cuanto a la magnitud del incremento de ingresos que generaría dicha reforma. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones²⁴, se estima que la reforma supondrá un aumento del 0,37% del PIB. En la misma línea, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal²⁵ calcula un incremento promedio del 0,2% del PIB. Otros organismos, como el Banco de España²⁶, elevan esta previsión hasta un 0,5%, mientras que FEDEA²⁷ estima un impacto aún mayor, del 0,61%. Finalmente, De la Fuente²⁸ proyecta que los ingresos podrían aumentar hasta un 0,7% del PIB como resultado de esta reforma.

En cuanto al gasto, el consenso también indica que la reforma tendrá implicaciones relevantes. En particular, FEDEA²⁹ señala que el cambio en el sistema de cotización implicaría un aumento del gasto público equivalente al 0,25% del PIB en promedio. Esto sugiere que, si bien la reforma contribuirá de forma significativa al refuerzo de los ingresos del sistema, también conllevará un coste adicional en términos de gasto, vinculado a una mejora en las prestaciones futuras de las personas trabajadoras autónomas. No obstante, como hemos adelantado, no se ha cuantificado, hasta la fecha y salvo omisión y error por nuestra parte, en qué manera se incrementarían las prestaciones, para quiénes y como se distribuirían esos cambios.

La última de las prestaciones objeto de análisis es el cese de actividad. El siguiente gráfico muestra la evolución anual de las prestaciones por cese de actividad en España desde 2013 hasta 2025 (este último año con datos provisionales o estimados). Se representan tres categorías: solicitudes presentadas (azul), solicitudes aprobadas (verde) y solicitudes denegadas (rojo).

Durante la mayor parte del periodo, el número de solicitudes presentadas se mantiene relativamente estable, con cifras por debajo de las 10.000 anuales. Sin embargo, en 2020 y 2021 se observa un aumento muy significativo: las solicitudes superan ampliamente las 30.000, coincidiendo con el impacto de la pandemia de COVID-19 y las restricciones económicas asociadas. En estos años, también se incrementan notablemente tanto las solicitudes aprobadas como las denegadas, aunque el número de aprobaciones es siempre inferior al de solicitudes presentadas.

En los años previos y posteriores a la pandemia, el número de solicitudes aprobadas suele situarse entre 2.000 y 5.000 al año, mientras que las denegadas oscilan entre 1.000 y 4.000. En los años de mayor demanda (2020-2021), las aprobaciones superan las 10.000, pero las denegaciones también aumentan considerablemente, lo que indica un endurecimiento de los criterios o una mayor presión sobre el sistema.

²⁴ MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, 2023.

²⁵ AIREF, *Informe sobre la regla de gasto de pensiones*, AIREF, Madrid, 2025.

²⁶ Banco de España, *El sistema público de pensiones y los principales retos del envejecimiento poblacional*, Banco de España, Madrid, 2023.

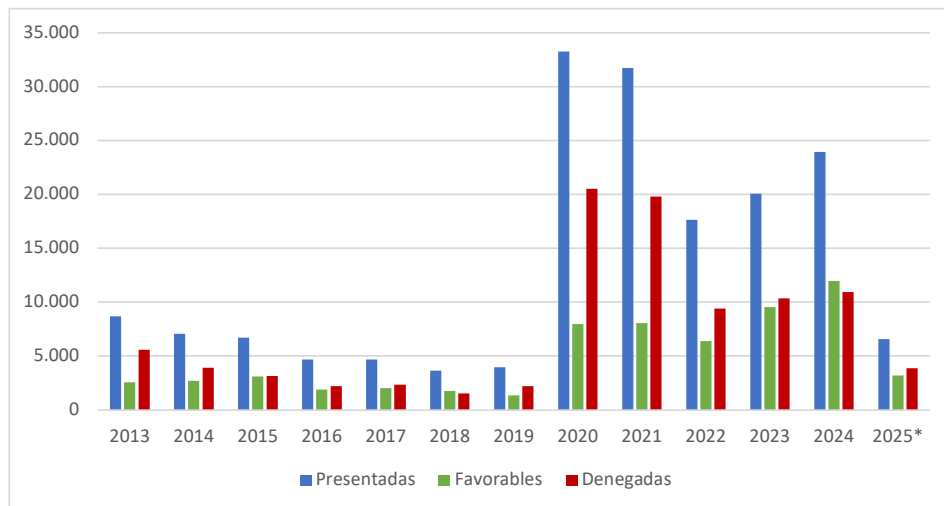
²⁷ FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, FEDEA, 2023.

²⁸ de la Fuente, A., *Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: ii) Incentivos a la demora de la jubilación y nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos*, FEDEA, Madrid, 2023, fecha de consulta 21 septiembre 2025, .

²⁹ FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, cit.

En suma, el gráfico refleja cómo la prestación por cese de actividad ha sido un recurso utilizado de forma masiva en pandemia, pero que en condiciones normales afecta a un número mucho más reducido de personas trabajadoras autónomas. Además, debe destacarse que una parte importante de las solicitudes no llega a ser aprobadas, lo que puede estar relacionado con los requisitos de acceso o la naturaleza de las causas alegadas³⁰.

Gráfico 12. Prestaciones por cese de actividad según estado

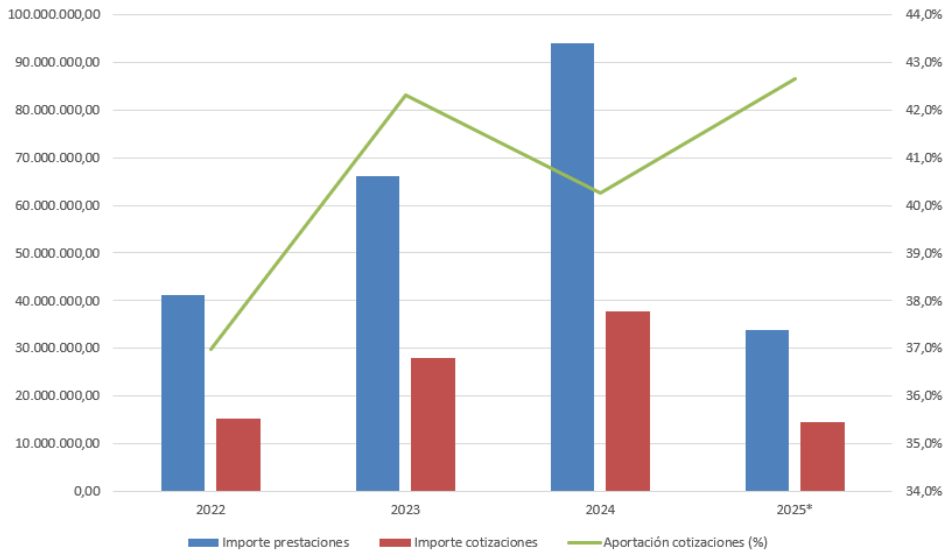


Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Prestaciones.

En lo que hace a su cuantía, el Gráfico 13 recoge la evolución del importe de las prestaciones por cese de actividad, el importe de las cotizaciones y la relación porcentual entre ambos desde 2022 hasta 2025 (este último año con datos provisionales).

Pues bien, como puede comprobarse, las prestaciones por cese de actividad (barras azules) muestran un crecimiento notable: en 2022 el importe ronda los 45 millones de euros, sube a unos 70 millones en 2023 y alcanza aproximadamente 90 millones en 2024. Para 2025, la cifra estimada desciende a unos 40 millones, aunque se trata de los datos recogidos hasta el mes de abril. El importe de las cotizaciones (barras rojas) también crece, aunque en menor proporción: parte de unos 15 millones de euros en 2022, sube a 30 millones en 2023 y a 35 millones en 2024, para luego bajar a unos 20 millones en lo que llevamos de 2025. La relación porcentual entre cotizaciones y prestaciones (línea verde) se sitúa en torno al 37% en el periodo analizado, lo que indica que las cotizaciones cubren poco más de un tercio del importe total de las prestaciones abonadas por cese de actividad.

³⁰ ARAGÓN GÓMEZ, C., «Comentario a la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos», *Justicia Laboral. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. No. 44, 2010; BLÁZQUEZ AGUDO, E.M., «Disfunciones aplicativas de la protección por cese de actividad: una asistencia limitada frente al desempleo de los trabajadores por cuenta ajena», *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, 358, 2013; SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *El desempleo de los trabajadores autónomos. Un estudio de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2010, fecha de consulta 7 agosto 2012, .

Gráfico 13. Importe prestaciones por cese de actividad, cotizaciones y relación %

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Prestaciones.

Este desequilibrio entre ingresos y gastos, sin embargo, es relativo, pues, de una parte, se verá reducido también como consecuencia de la reforma del sistema de cotización; a la que, de otra, tiene un peso muy recudido presupuestariamente.

La tabla siguiente se refiere precisamente a esta cuestión. Tal y como puede comprobarse, los ingresos por la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos (385,02 millones de euros) son muy inferiores a los ingresos y gastos asociados a otras prestaciones del sistema, especialmente si se compara con el desempleo. En concreto, gasto destinado a prestaciones por desempleo asciende a 9.013,61 millones de euros, lo que supone una diferencia muy significativa, más de 23 veces superior al destinado al cese de actividad.

Tabla 5. Ingresos de la TGSS según origen

	Mill. euros	Var. 23/22 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	201.317,09	9,2	100,0
Cotizaciones sociales	154.632,93	10,3	76,8
Ocupados	142.510,63	8,4	70,8
Régimen General	118.939,81	8,9	59,1
RETA	12.018,27	4,2	6,0
Otros regímenes especiales	467,67	0,2	0,2
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	11.084,88	8,4	5,5
Desempleados	9.013,61	7,1	4,5
Cese de actividad de trabajadores autónomos	385,02	-4,4	0,2
Mecanismo de equidad intergeneracional	2.723,67		1,4
Transferencias corrientes	43.908,41	2,8	21,8
Del Estado y Organismos autónomos	39.295,71	7,5	19,5
Total gastos no financieros	209.943,82	9,7	100,0

Fuente: CES, 2024

Si nos fijamos en los gastos, el dibujo es exactamente el mismo. Según la Tabla 6, el gasto total en prestaciones por cese de actividad asciende a 63,18 millones de euros, lo que representa apenas el 0,03% del total de gastos no financieros del sistema. Si se suman las cuotas destinadas a esta prestación (22,58 millones), el total sigue siendo marginal respecto al conjunto. En contraste, el gasto en prestaciones por desempleo es de 21.906,73 millones de euros, lo que supone el 9,7% del total de gastos no financieros. Es decir, el gasto en desempleo es más de 300 veces superior al destinado al cese de actividad de los autónomos.

En definitiva, la prestación por cese de actividad representa una parte muy pequeña tanto en términos de ingresos como de gasto dentro del sistema, especialmente si se compara con la prestación por desempleo, que absorbe una parte mucho mayor de los recursos y tiene un impacto mucho más significativo en la protección social de la población trabajadora.

Tabla 6. Gasto en prestaciones por cese de actividad

GASTOS SEG. SOCIAL + PRESTACIONES DESEMPLEO		
Total gastos no financieros	225.311,80	100,0
Transferencias contributivas	206.089,51	91,5%
Pensiones	161.077,37	71,5%
Incapacidad permanente	14.712,22	6,5%
Jubilación	118.249,29	52,5%
Viudedad	25.717,56	11,4%
Orfandad	1.984,98	0,9%
A favor de familiares	413,32	0,2%
Subsidios y otras prestaciones	18.975,89	8,4%
Incapacidad temporal	14.121,97	6,3%
Subs temporal por procesos derivados	116,40	0,1%
COVID -19		0,0%
Subs. temporal por contingencias comunes	12.662,08	5,6%
Subs. temporal por contingencias profesionales	1.343,49	0,6%
Prest. nacimiento, cuidado menor, corresp., riesgo embarazo y lactancia	4.043,76	1,8%
DESEMPLEO	21.906,73	9,7%
Prestaciones para autónomos	85,76	0,0%
Prestación cese actividad	63,18	0,0%
Cuotas benef. prestac. cese actividad	22,58	0,0%
Transferencias no contributivas	19.222,29	8,5%
Pensiones de invalidez y jubilación	3.003,61	1,3%
Compl. a mínimos pensiones contributivas	7.308,87	3,2%
Ingreso mínimo vital y prestaciones familiares	4.950,14	2,2%
Ingreso mínimo vital	3.294,27	1,5%
Resto de prestaciones familiares	1.655,87	0,7%

Fuente: CES, 2024

4. A MODO DE CONCLUSIONES

El Pacto de Toledo, en sus recomendaciones más recientes, ha abordado el trabajo autónomo con el objetivo de avanzar hacia una equiparación en la protección social entre este colectivo y el de los trabajadores por cuenta ajena. Si bien ha habido menciones puntuales a cuestiones como el fraude, el enfoque principal ha sido garantizar un marco de derechos similar para todos los trabajadores, con independencia de su régimen laboral³¹. Esta equiparación representa un paso relevante hacia una mayor equidad en el sistema de Seguridad Social, teniendo en cuenta que ambos grupos contribuyen al sostenimiento del mismo. La reforma de las cotizaciones al RETA, introducida por el RDL 13/2022, es un paso muy significativo en esta dirección.

A pesar de su visibilidad en ciertos debates, el trabajo autónomo no es, ni en España ni en el resto de Europa, un fenómeno de gran peso cuantitativo. A menudo, el discurso público exagera su relevancia, cuando en realidad su evolución ha sido relativamente estable durante las últimas décadas. No obstante, es importante destacar que la protección social de las personas trabajadoras autónomas ha experimentado ciertos avances y se encuentra actualmente en niveles bastante razonables si se compara con la de los asalariados. Sin embargo, las cuantías de las prestaciones siguen siendo el punto débil del sistema, por lo que será necesario hacer un seguimiento detallado del impacto del nuevo sistema de cotización introducido por el RDL 13/2022³².

Por último, más allá del ámbito estrictamente contributivo, persisten diferencias significativas en el terreno no contributivo, que afectan de forma especial a colectivos vulnerables dentro del grupo de personas trabajadoras autónomas. Es el caso, por ejemplo, de los subsidios transicionales como el destinado a personas mayores de 52 años, que evidencian brechas en el acceso a ciertos apoyos estatales³³. Estas desigualdades deben ser tenidas en cuenta si se pretende avanzar hacia una verdadera convergencia en términos de protección social.

5. BIBLIOGRAFÍA

AIREF, *Informe sobre la regla de gasto de pensiones*, AIREF, Madrid, 2025.

ALAMEDA CASTILLO, M. T., *La Flexibilidad Del Modelo Como Apuesta en la Pensión de Jubilación: Especial Referencia a Las Jubilaciones en el RETA*, 1st ed, Dykinson, Madrid, 2024.

ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., «La reforma de la cotización de los autónomos en el RD-Ley 13/2022, de 26 de julio: la cotización por ingresos reales como regla general. Una aproximación a la norma», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n.º 6, 2022, pp. 101-136.

ARAGÓN GÓMEZ, C., «Comentario a la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos», *Justicia Laboral. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. N.º. 44, 2010, pp. 125-149.

³¹ MONEREO PÉREZ, J. L.; GUINDO MORALES, S.; LÓPEZ INSUA, B. M., *La protección socio-laboral de los trabajadores autónomos: entre derecho normal y derecho de la emergencia* -, Comares, Granada, 2021, fecha de consulta 20 septiembre 2025, .

³² MONEREO PÉREZ, J. L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G., «Reformas en la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y para los trabajadores al servicio del hogar familiar», *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, 32, 2022, Laborum.

³³ ALAMEDA CASTILLO, M. T., *La Flexibilidad Del Modelo Como Apuesta en la Pensión de Jubilación: Especial Referencia a Las Jubilaciones en el RETA*, 1st ed, Dykinson, Madrid, 2024.

- ARAGÓN GÓMEZ, M. C., «El nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n.º 99, 2023, La Ley, p. 11.
- BANCO DE ESPAÑA, *El sistema público de pensiones y los principales retos del envejecimiento poblacional*, Banco de España, Madrid, 2023.
- BLÁZQUEZ AGUDO, E.M., «Disfunciones aplicativas de la protección por cese de actividad: una asistencia limitada frente al desempleo de los trabajadores por cuenta ajena», *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, n.º 358, 2013, pp. 127-164.
- BRUEGHEL, *Better pensions for the European Union's self-employed*, Bruegel, 2022.
- CHABANNES, M., «Un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos: A propósito del Real Decreto 504/2022 de 27 de junio», en AEDTSS (ed.) *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022*, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cinca, Madrid, 2022, pp. 238-242.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Dictamen «La cobertura de protección social para los trabajadores por cuenta propia»*, Consejo Económico y Social Europeo, Bruselas, 2025.
- CRUZ VILLALÓN, J., «Perfil débil de los autónomos en el mercado de trabajo», *ON ECONOMIA*, 2025, fecha de consulta 10 mayo 2025, en https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/perfil-debil-autonomos-en-mercado-trabajo-jesus-cruz-villalon_1410247_102.html.
- DE LA FUENTE, A., *Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: ii) Incentivos a la demora de la jubilación y nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos*, FEDEA, Madrid, 2023, fecha de consulta 21 septiembre 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, *Mutual learning workshop on access to social protection for workers and self-employed: focus on transparency*, European Commission, Brussels (Belgium), 2024.
- 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 (CONSUMER POLICY SERVICE) (eds.), *The 2024 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU; Volume II*, Publications Office, Luxembourg, 2024.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.
- EUROPEAN LABOUR AUTHORITY, *Extent of dependent self-employment in the European Union*, ELA, 2023.
- FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, FEDEA, 2023.
- GUTIÉRREZ PÉREZ, M., *La Nueva Cotización Al Régimen Especial De Trabajadores Autónomos Y Su Contraste Con Las Mutualidades Alternativas - Catálogo De Publicaciones De La Administración General Del Estado (CPAGE)*, BOE, Madrid, 2024.

- LÓPEZ GANDÍA, J., «La cotización de los autónomos», en *Revisitar parte de la obra de Carlos L. Alfonso desde una perspectiva actual: homenaje al profesor Carlos L. Alfonso Mellado con ocasión de su jubilación como Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 719-728.
- MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J. L.; GUINDO MORALES, S.; LÓPEZ INSUA, B. M., *La protección socio-laboral de los trabajadores autónomos: entre derecho normal y derecho de la emergencia* -, Comares, Granada, 2021, fecha de consulta 20 septiembre 2025, .
- MONEREO PÉREZ, J. L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G., «Reformas en la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y para los trabajadores al servicio del hogar familiar», *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n.º 32, 2022, Laborum, pp. 11-44.
- OECD, *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets*, OECD, Geneva, 2020.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *El desempleo de los trabajadores autónomos. Un estudio de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2010, fecha de consulta 7 agosto 2012, .
- TRILLO GARCÍA, A. R.; RODRÍGUEZ INIESTA, G., *La cotización de los trabajadores por cuenta propia o autónomos*, Comares, Granada, 2024.