

EMPRENDIMIENTO Y AUTOEMPLEO DE LAS PERSONAS
CON DISCAPACIDAD: INCLUSIÓN LABORAL Y
POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CASO ESPAÑOL

*ENTREPRENEURSHIP AND SELF-EMPLOYMENT FOR PEOPLE
WITH DISABILITIES: LABOR INCLUSION AND PUBLIC POLICIES
IN THE SPANISH CASE*

Rev. Boliv. de Derecho N° 42, julio 2026, ISSN: 2070-8157, pp. 754-773

Rafael PARDO
GABALDÓN

ARTÍCULO RECIBIDO: 6 de mayo de 2026
ARTÍCULO APROBADO: 30 de junio de 2026

RESUMEN: Cuando hablamos de políticas públicas de fomento del empleo, tradicionalmente se ha venido poniendo el foco en las medidas de fomento del trabajo por cuenta ajena, dejando al margen el trabajo por cuenta propia. Debido a las grandes posibilidades de autoorganización y conciliación que permite el trabajo desarrollado por cuenta propia, el fomento del autoempleo debería constituir una línea de acción prioritaria para las diferentes Administraciones Públicas. El estudio se estructura en varios apartados. En primer lugar, se analiza el estado de la cuestión actual en general en relación a las actuales políticas públicas en materia de fomento del empleo de las personas con discapacidad y más específicamente en materia de fomento del autoempleo. En segundo lugar, se abordan las principales medidas de fomento del autoempleo existentes en este momento. Y, por último, se cierra con un apartado de conclusiones y una batería de propuestas de mejora, donde se plantean diecisiete propuestas, que pretenden mejorar de manera clara los incentivos ya existentes, así como la aprobación de toda una serie de nuevas medidas.

PALABRAS CLAVE: Fomento empleo; discapacidad; emprendimiento; inclusión laboral.

ABSTRACT: When discussing public policies to promote employment, the focus has traditionally been on measures to encourage salaried work, neglecting self-employment. Given the significant opportunities for self-organization and work-life balance offered by self-employment, promoting it should be a priority for public administrations. This study is structured in several sections. First, it analyzes the current state of affairs regarding public policies to promote employment for people with disabilities, and more specifically, to promote self-employment. Second, it addresses the main measures currently in place to promote self-employment. Finally, it concludes with a section of conclusions and proposals for improvement, presenting seventeen suggestions aimed at significantly enhancing existing incentives and implementing a series of new measures.

KEY WORDS: Employment promotion; disability; entrepreneurship; labor inclusion.

SUMARIO: I. ESTADO DE LA CUESTIÓN.- II. MEDIDAS DE FOMENTO DEL AUTOEMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.- 1. Capitalización por desempleo o pago único.- 2. Subvenciones de cuotas de Seguridad Social.- 3. Bonificaciones y reducciones de cuota de seguridad social.- 4. Subvenciones de promoción del trabajo autónomo.- A) *Subvención por establecimiento como trabajador autónomo.*- B) *Subvención financiera para inversiones vinculadas a la creación del negocio.*- C) *Subvención para asistencia técnica.*- D) *Subvención para formación en dirección y gestión.*- III. SUBVENCIÓN PARA ADAPTACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO EN CASOS DE DISCAPACIDAD.- IV. BREVE CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA.

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN.

Sin lugar a dudas, en los últimos tiempos el fomento del autoempleo está adquiriendo un creciente auge dentro de las políticas públicas de empleo españolas dirigidas a las personas con discapacidad. Aunque como se analiza a lo largo de la presente investigación, con un grado de intensidad claramente insuficiente.

“La Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social”¹ define legalmente la discapacidad como aquella “situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. En relación al citado concepto legal, dos serían las características principales que a priori debe reunir toda personas con discapacidad y que en la práctica harían necesaria la existencia de una política específica de fomento de acceso al empleo en favor del colectivo:

- 1) Situación permanente.
- 2) Existencia de barreras que dificultan su integración social.

Aunque a pesar de la existencia de un concepto legal común, ciertamente las personas con discapacidad en modo alguno constituyen un grupo homogéneo, teniendo en cuenta que sus afectaciones pueden ser más o menos graves, congénitas o adquiridas, así como también de tipo físico o cognitivo².

¹ Art. 2.a) Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (BOE núm. 289, de 03 de diciembre de 2013).

² VALDÉS DAL-RÉ, F.: *Derechos en serio y personas con discapacidad: una sociedad para todos*, en VALDÉS DAL-RÉ, F. (dir.): *Relaciones laborales de las personas con discapacidad*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2013, p. 368.

• Rafael Pardo Gabaldón

Profesor Doctor Derecho del Trabajo y Seguridad Social en Universidad Internacional de Valencia (España).
Correo electrónico: rafaelpardo@icav.es.

Con base a todo ello, nuestra la carta magna española³, exige al legislador dotar al colectivo de una protección especial adecuada, a través de la puesta en marcha de políticas públicas que garanticen la autonomía plena personal y su inclusión en la sociedad, en la que, sin lugar a dudas, el factor trabajo ocupa un foco central. Cabe destacar que el citado precepto legal fue reformado recientemente en el año 2024 -con buen criterio- con el objetivo primordial de sustituir el término anterior “disminuidos” por el de “personas con discapacidad”, en una de las escasísimas reformas constitucionales (tres en total) emprendidas en España, desde su aprobación en el año 1978, A nivel interno, la reforma del art. 49 de la Constitución Española, aprobada en 2024 y que elevaría al máximo rango la inclusión social de las personas con discapacidad a través del empleo⁴.

Reforma que contaría con una abrumadora e insólita mayoría parlamentaria, en los actuales tiempos de polarización y fragmentación parlamentaria. Concretamente con 312 votos a favor y únicamente 32 en contra. En concreto, los correspondientes a los diputados del Grupo Parlamentario VOX, bajo el argumento de que el proyecto legal, además del cambio de denominación (con el cual coincidían), de manera expresa ponía el foco de en las necesidades específicas de “mujeres y menores con discapacidad”. Distinción con la que no estaban de acuerdo.

Atendiendo al citado mandato constitucional, la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social⁵ (mencionada anteriormente) contempla la existencia de toda una serie de ayudas a la generación de empleo, en sentido amplio, dirigidas a las personas con discapacidad, no solamente en materia de fomento de la contratación por cuenta ajena, sino también específicamente en materia de fomento del autoempleo, así como también para fomentar el acceso a cooperativas y sociedades laborales. En las que, por cierto, en el caso español, existe la opción de poder desempeñar la actividad cooperativa, tanto a través del régimen general, como también a través del régimen especial de los trabajadores

3 Art. 49. Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978) -modificado por art. único de reforma de 15 de febrero de 2024-: 1. “Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio. 2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad”.

4 TURTURRO PÉREZ DE LOS COBOS, S.: “El modelo social de discapacidad: un cambio de paradigma y la reforma del artículo 49 CE”, *Lex Social*, núm. 12 (I), 2022, pp. 37 y ss.

5 Artículo 39. 1. Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, cit. “Se fomentará el empleo de las personas con discapacidad mediante el establecimiento de ayudas que faciliten su inclusión laboral. 2. Estas ayudas podrán consistir en subvenciones o préstamos para la contratación, la adaptación de los puestos de trabajo, la eliminación de todo tipo de barreras que dificulten su acceso, movilidad, comunicación o comprensión en los centros de producción, la posibilidad de establecerse como trabajadores autónomos, bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y cuantas otras se consideran adecuadas para promover la colocación de las personas con discapacidad, especialmente la promoción de cooperativas y otras entidades de la economía social”.

autónomos (en adelante RETA), en función de la elección de la Cooperativa y que en todo caso deberá constar en los Estatutos Sociales de la misma.

En cuanto al fomento del trabajo autónomo en concreto, la norma legal de referencia en la materia (el estatuto del trabajo autónomo) de manera particular contempla la adopción por parte de los poderes públicos de políticas de fomento del emprendimiento dirigidas a personas con discapacidad⁶. Asimismo, cabe destacar, como uno de los grandes retos de la “Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030”, aprobada por el Consejo de Ministros en mayo de 2022, precisamente ponía el foco en “Promover y apoyar nuevas oportunidades de negocio, emprendimiento y autoempleo de las personas con discapacidad”⁷.

Pero a pesar de su previsión legal, lo cierto es que las políticas públicas de fomento del empleo de las personas con discapacidad, están resultando claramente insuficientes a nivel general y más especialmente cuando nos referimos al fomento del emprendimiento, como se comenta en este trabajo de investigación.

El “Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con discapacidad”⁸, refleja que la afiliación a la seguridad social del colectivo, únicamente representa el 1,59% sobre el total de afiliados al sistema, a pesar de representar el 6,21% sobre el total de la población. La tasa de actividad se sitúa en el 35,5%, frente al 75,8% de población general y la tasa de empleo en el 28,5% -reduciéndose hasta el 21% en el caso de las personas con discapacidad intelectual⁹, las cuales en muchos de los casos ni siquiera buscan trabajo, lo cual denota una importante autoexclusión¹⁰- frente al 69% del conjunto de la población, permaneciendo, por tanto, como desempleada la mayoría del colectivo. Y por si esto no fuera poco, la tasa de riesgo de pobreza¹¹, dentro del colectivo de personas con discapacidad, se sitúa en el 33% (un 10% superior a la media europea situada en el 29,7%).

6 Art. 47. Ley 20/2007 de Estatuto del Trabajo Autónomo (BOE núm. 166 de 12 de julio de 2007): “Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán políticas de fomento del trabajo autónomo de personas con discapacidad dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia, o a través de entidades de la economía social, de acuerdo con la normativa reguladora de la materia.”

7 Reto estratégico 17. Estrategia Española Sobre Discapacidad 2022-2030 para el acceso, goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad (aprobada por Consejo de ministros de 3 de mayo de 2022). “Promover y apoyar nuevas oportunidades de negocio, emprendimiento y autoempleo de las personas con discapacidad. Entre otras, en la economía de cuidados, profesiones tradicionales que no van a desaparecer, actividades económicas emergentes vinculadas al desarrollo de entornos rurales, oportunidades de la economía digital y del conocimiento y de la transformación ecológica”.

8 Informe del Mercado de Trabajo 2025 de las Personas con Discapacidad. Datos diciembre 2024. Catálogo general de publicaciones oficiales realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal.

9 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “La empleabilidad de las personas con discapacidad intelectual: claves jurídicas, puntos críticos y propuestas”, en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (dirs.): *Sostenibilidad social y territorial: oportunidades de empleo desde la economía social*, Colex, A Coruña, 2026, p. 47.

10 CANDELA AGULLÓ, C.: “Causas de la renuncia al trabajo de las personas con discapacidad intelectual”, en FERNÁNDEZ ORRICO F. J. (dir.): *La discapacidad intelectual en el ámbito laboral. Hacia la accesibilidad universal*, Laborum, Murcia 2023, pp. 377 y ss.

11 ROMERO RÓDENAS, M. J.: “El empleo de las personas con discapacidad”, en *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*, Real patronato sobre discapacidad, Madrid, 2023, p. 27.

Por otro lado, del total de afiliados a la seguridad social de las personas con discapacidad (336.073 en total), únicamente el 7,68% lo hace en el RETA, frente al más del 92% que se decanta por el régimen general. Lo cual, contrasta con el conjunto de trabajadores, donde el número de afiliados de trabajadores por cuenta propia, se eleva hasta el 16%.

Los citados indicadores resultan claramente negativos a nivel general, pero sin lugar a dudas, manifiestamente mejores en el caso del régimen general, lo cual sugiere como diferentes medidas implementadas en España desde hace tiempo, como: la obligatoriedad empresarial (a partir de un determinado número de trabajadores en el caso del sector privado) de contratar a un determinado porcentaje de trabajadores con discapacidad, tanto para el sector público, como para el sector privado (la conocida como cuota de reserva) así como la propia existencia de bonificaciones en la cuota de seguridad social del régimen general, extendidas a toda la vida del contrato, por la contratación de personas con discapacidad (a diferencia del RETA), ciertamente están mostrando cierta efectividad.

A pesar de las actuales exiguas cifras, sin lugar a dudas, el trabajo por cuenta propia, se trata de una opción muy interesante, con enorme potencial, en el caso de las personas con discapacidad, y, por tanto, debería incentivarse mucho más por parte de las diferentes administraciones públicas. Y es que, por regla general, es el RETA, el régimen de seguridad social que mejor puede adaptarse a la situación específica de las personas con discapacidad. Al respecto cabe destacar que, una de las características fundamentales del trabajo autónomo, precisamente es la autonomía en la organización del trabajo. Lo cual, entre otras ventajas, se traduce en el poder de decisión sobre el propio horario a través de la auto distribución del tiempo de trabajo, con base a criterios organizativos propios. De tal modo, que, por lo general, en el caso del RETA (a diferencia de lo que sucede en el trabajo asalariado) será el autónomo quien decida libremente sobre su propio tiempo de trabajo y, por tanto, sobre el grado de conciliación de la vida profesional y personal del cual disponer. Conciliación que, en el caso de las personas con discapacidad, adquiere una vital importancia, al verse obligadas necesariamente en la inmensa mayoría de los casos, a tener que compatibilizar: trabajo, vida personal, familiar y tratamiento médico.

II. MEDIDAS DE FOMENTO DEL AUTOEMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

I. Capitalización por desempleo o pago único.

Una medida fundamental incentivadora del emprendimiento y el trabajo autónomo, existente en nuestro país desde la década de los años 80, y dirigida

tanto para las personas con discapacidad, como para la sociedad en general, es la capitalización por desempleo, también conocida como pago único¹².

Sin lugar a dudas, se trata de una medida histórica¹³, englobada dentro de las conocidas como políticas activas de empleo¹⁴. Y que, en el momento actual, tras la aprobación paulatina de diversas mejoras legales, permite a las personas beneficiarias de la prestación por desempleo (de carácter contributivo) poder destinar el importe del subsidio económico pendiente de percibir a montar un negocio por cuenta propia¹⁵.

Inicialmente, con la entrada en vigor del Real Decreto 1044/1985¹⁶, la medida se circunscribía exclusivamente al ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia, bajo la figura del trabajador autónomo persona física, o también, a la incorporación como socio trabajador en entidades de la economía social, como es el caso de las cooperativas o sociedades laborales. Pero en este momento, tras la entrada en vigor de la Ley 31/2015, también se permite destinar el importe de la prestación pendiente de percibir al ingreso como socio en sociedades mercantiles, tanto de nueva creación, como constituidas en los doce meses anteriores. Aunque ello queda supeditado a que, además de desarrollar activamente la actividad profesional dentro de la sociedad, se ostente el control efectivo de la entidad en los términos que establece el art. 305.2 de la Ley General de la Seguridad Social y que como sabemos, determina la obligación de encuadramiento en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)¹⁷.

Para tener derecho a la percepción del pago único o capitalización de desempleo, deberá cumplirse una serie de requisitos¹⁸. En primer lugar, es necesario ser beneficiario de la prestación contributiva de desempleo, quedando excluidos aquellos perceptores del subsidio no contributivo, lo cual considero discriminatorio y que debería replantearse. Además, se exige tener pendiente de percibir al menos tres mensualidades de prestación, lo que plantea dudas sobre la justificación de

12 Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único por el valor actual de su importe, como medida de fomento del empleo (BOE núm. 157 de 02 de julio de 1985).

13 ALONSO OLEA, M, CASAS BAAMONDE, M. E.: *DERECHO DEL TRABAJO*, 26ª edición: Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2009, pp. 463-466.

14 POQUET CATALÁ, R.: *Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (33º. 2023, Cuenca). Capitalización del desempleo, últimas líneas, p.105.

15 Art. 34. Ley 20/2007 de 11 de julio, cit.

16 Art. 34.1.b. Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social (BOE núm. 217 de 10 de septiembre de 2015).

17 ALFONSO MELLADO, C. L.: *Trabajo Autónomo, regulación jurídica y diferenciación del trabajo laboral en Jornada El Trabajo de los autónomos*. Cátedra ATA-Universitat de Valencia sobre trabajo autónomo, Valencia, 2015.

18 Art. 34. Ley 20/2007 de 11 de julio, cit.

Arts. 2 y 5 Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, cit.

esta limitación y si no sería más coherente con el fomento del emprendimiento, permitir el acceso a esta medida, aun con una o dos mensualidades pendientes.

En cuanto a las modalidades previstas, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), puede abonar hasta el 100 % del importe pendiente de la prestación (contributiva) en determinados supuestos:

1. Constitución como trabajador autónomo persona física. En este caso, la cuantía se destina a cubrir la inversión inicial necesaria para el inicio de la actividad, donde se pueden incluir los gastos fiscales. Ahora bien, no podrán acogerse a esta opción quienes se constituyan como Trabajadores Autónomos Económicamente Dependientes (TRADE) mediante contrato mercantil formalizado con una empresa con la que hayan mantenido recientemente una relación laboral, o hasta incluso con empresas del mismo grupo. Esta exclusión, que a priori pudiera parecer exagerada, sin lugar a dudas, quedaría enmarcada dentro del principio tuitivo del Derecho del Trabajo y pretendería, que, en base a la clara desigualdad existente entre empresa y trabajador, ningún empresario tenga la tentación de instar a ningún trabajador a la conversión de una relación laboral en una relación mercantil. Lo cual como sabemos sería claramente ilegal.

2. Aportación al capital social de una sociedad mercantil de nueva creación o constituida en los doce meses anteriores, siempre que el solicitante ejerza una actividad profesional en la misma y ostente el control efectivo, en los términos ya comentados del art. 305.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RDL 8/2015). También en este supuesto se impide el acceso a la capitalización si ha existido una relación laboral previa con la sociedad en cuestión o con otras del mismo grupo empresarial. En relación a esta medida, si la finalidad última de misma, es fomentar el autoempleo y el emprendimiento, resulta poco comprensible que se limite únicamente a sociedades de reciente creación. Al respecto: cabría plantearse: ¿por qué no permitir también la incorporación a entidades mercantiles consolidadas, donde la viabilidad del proyecto empresarial podría ser mayor?

3. Aportación al capital de sociedades cooperativas o sociedades laborales, ya sean de nueva creación o ya existentes. En el caso de cooperativas recientemente constituidas, de manera acertada, también se permite destinar la prestación a cubrir los gastos asociados al inicio de la actividad. Sin embargo, si los estatutos sociales prevén un período de prueba obligatorio para los nuevos socios, el abono de la prestación quedaría condicionado a la presentación del acuerdo del consejo rector que acreditase de manera clara la superación de dicho período.

En definitiva, la capitalización por desempleo o pagó único se trata a de una medida especialmente interesante en materia de fomento del autoempleo a nivel

general, pero al mismo tiempo, con base al necesario -en este caso- principio de discriminación positiva, en el supuesto de las personas con discapacidad, la medida debería mejorarse claramente. En este sentido, cabe plantearse la posibilidad de que, las personas en situación de discapacidad pudieran obtener el 100% de la prestación por desempleo aun en caso de no necesitar la totalidad de la misma a la inversión inicial, de tal modo que el montante restante, lo pudieran destinar a cualquier gasto del día a día, al margen del abono de la cuota del RETA. Por otro lado, resulta claramente limitante el hecho de restringir la medida a los beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo, dejando fuera de la misma a los perceptores de cualquier subsidio no contributivos de desempleo.

2. Subvenciones de cuotas de Seguridad Social.

Una medida, también relevante en el ámbito del fomento del trabajo autónomo, es la denominada subvención de cuotas a la Seguridad Social¹⁹. Esta permite al trabajador optar por destinar la prestación por desempleo (contributiva) a la cobertura de las cotizaciones al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), bien como alternativa al pago único, bien como complemento del mismo²⁰. En la práctica, esta opción faculta al beneficiario a aplicar total o parcialmente, el importe de la prestación a sufragar las cuotas mensuales que conlleva el alta en el sistema como trabajador por cuenta propia, ya sea por el inicio de una actividad individual, por su integración en una entidad mercantil o también por su incorporación a una entidad de economía social (cooperativa o sociedad laboral). El abono de estas cuotas se realiza de forma mensual, directamente por el SEPE, tras comprobar que el interesado continúa cumpliendo con el requisito de alta en el sistema de Seguridad Social²¹.

Esta modalidad, resulta especialmente útil cuando la cuantía pendiente de percibir de la prestación, excede el importe de la inversión inicial necesaria para el desarrollo de la actividad, al resultar compatible esta medida con la del pago único anteriormente analizada. Ahora bien, para ello resulta necesario que la solicitud de ambas medidas (capitalización y subvención de cuotas) se realice en el mismo acto, ya que el actual diseño legal impide que, una vez ejercida la opción exclusiva por la subvención de cuotas, el trabajador pudiera con posterioridad acogerse al pago único.

Esta restricción, no sólo carece de una justificación desde el punto de vista jurídico y económico, sino que además introduce un importante elemento de

19 CABALLERO PÉREZ, M. J.: "La capitalización del desempleo: su instrumentación como medida de empleo", en MONEREO PÉREZ, J. L., FERNÁNDEZ BERNAT, J. A. y LÓPEZ INSÚA, B. (dir.): *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Aranzadi, Madrid, 2016, pp. 1011 y ss.

20 Art 4.2 Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, cit.

21 Art. 34.2 Ley 20/2007, de 11 de julio, cit.

rigidez en materia de fomento del emprendimiento. Ciertamente, impide que el nuevo autónomo, tras adquirir una visión más clara de las necesidades reales de su proyecto empresarial, pueda reorientar su estrategia de financiación solicitando el pago único si lo considerase necesario. Rigidez que se compadecería mal, con la necesaria flexibilidad, que, en buena lógica, siempre debería caracterizar a las políticas activas de empleo.

3. Bonificaciones y reducciones cuota RETA.

En el año 2013²², se ponía en marcha la “tarifa plana para los nuevos trabajadores autónomos”, convirtiéndose en uno de los mayores incentivos de los últimos tiempos al fomento del trabajo por cuenta propia y que además sería mejorada posteriormente en diversas ocasiones²³. El objetivo de esta medida, no es otro, que el fomento del autoempleo entre la población a nivel general y especialmente entre colectivos vulnerables, como es el caso de las personas con discapacidad, que aquí nos ocupa.

Este incentivo se mantuvo, incluso después de la aprobación de la reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos (aprobado a través de la aprobación del RD ley 13/2022), en cuyo proceso negociador, el Gobierno central amagaría con la supresión de la medida, con el apoyo de los Sindicatos y hasta incluso de la organización de trabajadores por cuenta propia UPTA (vinculada a UGT). En la conservación de la medida, sin duda, tendría mucho que ver la presión ejercida por representantes de los trabajadores autónomos, como es el caso de ATA (vinculada a CEOE)²⁴.

La “tarifa plana” establece importantes bonificaciones de seguridad social para aquellos nuevos cotizantes al RETA²⁵. En concreto, los beneficios en la cotización que establece la “tarifa plana” son los siguientes²⁶.

Con carácter general, durante los primeros 12 meses de alta en el RETA, se establece una reducción de la cuota (por contingencias comunes y profesionales) hasta los 80 euros mensuales²⁷, la cual se extendería hasta los 24 meses, en el caso de las personas que se encuentren en una situación de discapacidad acreditada

22 RD Ley 4/2013 de 22 de febrero de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE núm. 47 de 24 de febrero de 2013).

23 Entre otras: ley 14/2013, ley 31/2015, y ley 6/2017.

24 ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: “La reforma de 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: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 6, 2022, pp.101-136.

25 Art. 38. Ter. Ley 20/2007 de Estatuto del Trabajo Autónomo, cit.

26 *Ibid.*

27 Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2024. Ministerio de Hacienda y Función Pública. (BOE 29 diciembre de 2023).

de un mínimo del 33%. Así como también en el caso de víctimas de violencia de género o víctimas del terrorismo.

En relación a las coberturas por “cese de actividad” y por “formación profesional”, cabe precisar que los beneficiarios de este incentivo, están eximidos de la obligación de cotizar y, por tanto, no resultarían beneficiados de la acción protectora de dichas coberturas.

Para los supuestos, en los que el rendimiento económico neto anual del emprendedor en cuestión, resulte inferior al Salario Mínimo Interprofesional en cómputo anual (vigente en cada momento), el periodo de cuota reducida anteriormente citado, se elevaría durante 12 meses más con carácter general, y durante 36 meses más en el caso de personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o víctimas del terrorismo. Por tanto, en la práctica el periodo la reducción de la cuota se podría elevar en total hasta los 24 meses con carácter general y hasta los 60 meses en el caso de las personas con discapacidad y otros colectivos vulnerables mencionados anteriormente.

La medida está dirigida a las altas iniciales en el RETA o también para aquellos casos en los que, habiendo sido autónomo con anterioridad, se permanezca de baja en el RETA un mínimo de dos años con carácter general y un mínimo de tres años, en caso de haberse beneficiado de la medida anteriormente.

En cuanto a los beneficiarios de la medida, en este momento se extiende también de manera expresa a los autónomos societarios, (aunque con carácter previo ya se les venía siendo reconocido por parte de la jurisprudencia²⁸) así como también a los autónomos: cooperativistas, miembros de sociedades laborales o pertenecientes al régimen especial de trabajadores del mar²⁹.

Entre los aspectos críticos, resulta importante mencionar que, para poder beneficiarse de la medida, las citadas reducciones deberán ser solicitadas expresamente con antelación por parte del beneficiario, lo cual en la práctica podrían mermar la efectividad de las mismas. En este sentido, cabría plantearse su aplicación de oficio por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por otro lado, en el caso específico de las personas con discapacidad, caben abordar dos tradicionales problemáticas aparentemente discriminatorias en relación al Régimen General. De un lado, la discriminación en relación a la duración de la bonificación de la cotización a la seguridad social en las nuevas altas. Así, mientras que, en Régimen General, la bonificación existente por contratar

28 PARDO GABALDÓN, R.: “Tarifa plana y autónomos societarios”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 28, 2021, p. 122.

29 Art. 38. 9. Ley 20/2007 de Estatuto del Trabajo Autónomo, cit.

por cuenta ajena, se aplica de manera indefinida, (durante toda la vigencia del contrato) en cambio en el RETA, en caso de darse de alta como autónomo, como se ha podido analizar anteriormente, la misma se restringe únicamente hasta un máximo de los cinco primeros años de actividad. Lo cual claramente limitaría la efectividad de la medida.

Y discriminación histórica (recientemente corregida), de otro lado, en relación al momento en el que se puede disfrutar de la bonificación. Así, en el Régimen General, desde siempre se ha podido aplicar la bonificación desde el mismo momento en el que el trabajador obtuviera el reconocimiento del grado de minusvalía, con independencia de que el contrato se hubiese podido formalizar con anterioridad. Mientras que, en cambio, en el RETA, tal reconocimiento únicamente podía obtenerse antes del alta como autónomo. De tal modo, que si el trabajador obtenía el reconocimiento posteriormente al alta en el RETA, no podría beneficiarse de dicha bonificación³⁰. Afortunadamente esta discriminación sería corregida posteriormente. Así, desde el 01 de enero de 2019³¹, la bonificación de cuotas se aplica también en el caso de que el reconocimiento del grado de discapacidad igual o superior al 33%, se reconozca con posterioridad a su alta en el RETA, admitiéndose por tanto en este momento la conocida como discapacidad sobrevenida. En cuyo caso la aplicación de este incentivo se realizaría a partir del siguiente mes a partir de la fecha en el que sea solicitado por el interesado.

4. Subvenciones de promoción del trabajo autónomo.

El Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, regula las bases del Programa de Fomento del Empleo Autónomo³², cuyo objetivo es incentivar la incorporación de personas desempleadas al trabajo por cuenta propia, así como también el apoyo a la consolidación de iniciativas empresariales ya creadas. El programa queda enmarcado dentro de las políticas activas de empleo (en este caso a través del autoempleo) y está cofinanciado por el Fondo Social Europeo.

Como veremos a continuación, la norma contempla una serie de medidas reforzadas para colectivos vulnerables, entre los que expresamente se encuentran reconocidos, las personas con discapacidad. Lo cual claramente quedaría alineado

30 La tesis doctoral: PARDO GABALDÓN, R.: *La protección social de los autónomos: una propuesta de mejora*, Universitat de València 2018, de manera expresa en su p. 212 ya solicitaba la “aplicación de la bonificación de la cuota a la seguridad social establecida para los trabajadores autónomos con un grado mínimo de discapacidad del 33%, también en caso de adquirir dicha condición con carácter sobrevenido”.

31 Disposición adicional tercera. 4º. 10. Real Decreto-ley 28/2018, 28 diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social y laboral (BOE núm. 314 de 29 de diciembre de 2018): “Lo dispuesto en este artículo será también de aplicación, a opción de los interesados, en los supuestos de trabajadores autónomos que estando de alta en este régimen especial les sobrevenga una discapacidad en un grado igual o superior al 33 por ciento. En tal caso, la aplicación de las medidas previstas en este artículo se producirá a partir del día primero del mes siguiente al que tal elección se realice”.

32 Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (BOE núm. 233 de 29 de septiembre de 2021).

con los principios de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 27) entre los que se encuentra la eliminación de barreras de acceso al empleo³³.

Esta iniciativa establece un marco regulatorio a nivel general para toda España, contemplando una variada línea de ayudas económicas (complementarias entre sí) para el fomento del autoempleo, especialmente entre las personas desempleadas. Medidas incentivadoras del trabajo por cuenta propia, que en todo caso compete aprobar a las respectivas comunidades autónomas. En este sentido, a pesar de que en cualquier caso las respectivas ordenes de subvenciones autonómicas, deberán respetar unos mínimos estatales establecidos, lo cierto es que se echa en falta una mayor homogeneidad normativa entre las diferentes comunidades autónomas, existiendo una elevada disparidad en la cuantía económica de las subvenciones de los diferentes programas que se analizan a continuación.

a) Subvención por establecimiento como trabajador autónomo.

La primera y más destacada medida, sin lugar a dudas, se trata de la ayuda económica a fondo perdido de hasta 7.500 euros, destinada a personas desempleadas que se den de alta como autónomas. La cuantía económica exacta de la subvención se gradúa en función del grado de dificultad de inserción laboral de los diferentes colectivos, como es el caso de las personas con discapacidad. Lo cual, en la práctica supone que las diferentes comunidades autónomas, establezcan ayudas económicas superiores para este colectivo (siempre con el tope de los 7.500 euros mencionados). Asimismo, en el caso de las mujeres emprendedoras (tengan o no discapacidad), el real decreto 818/2021, reconoce un incremento de 500 euros.

b) Subvención financiera para inversiones vinculadas a la creación del negocio.

El programa ofrece también un apoyo financiero inicial a través de dos modalidades alternativas a elección del interesado:

a) Reducción de hasta 4 puntos porcentuales en el tipo de interés del préstamo suscrito, con un límite máximo de 9.000 euros, lo cual ciertamente puede resultar determinante para que personas con escasa capacidad crediticia, puedan emprender un negocio por cuenta propia.

b) Ayuda directa para inversiones en la creación y puesta en marcha de la empresa, limitada en este caso al 50% del coste subvencionable, con un máximo también de 9.000 euros. Esta medida podría resultar especialmente útil en el caso

33 Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Naciones Unidas, New York, 2006.

de emprender en sectores que requieran de equipamiento específico o reformas estructurales.

c) Subvención para asistencia técnica.

Por otro lado, el programa marco establece también una ayuda de hasta el 75% del coste de servicios técnicos externos, como es el caso de: estudios de viabilidad o planes de negocio, así como también del asesoramiento jurídico específico para el inicio de actividad. Siempre, eso sí, con un tope máximo de 2.000 euros.

Esta medida que a priori pudiera pasar desapercibida, resulta fundamental para incentivar que muchos emprendedores con carácter previo al inicio de actividad, puedan realizar un plan de empresa con la ayuda de una asesoría especializada y así reducir las altas tasas de fracaso emprendedor.

d) Subvención para formación en dirección y gestión.

Se ofrece igualmente una subvención formativa que cubre hasta el 75% del coste de actividades de capacitación en dirección y gestión empresarial, con un límite máximo de 2.400 euros, lo cual iría en la línea de poder aumentar la cualificación profesional del emprendedor en cuestión, y todo ello en el marco del impulso de las políticas públicas dirigidas a poder aumentar el número de personas emprendedoras³⁴.

Por tanto, al igual que en el supuesto anterior, la medida respondería a una cruda realidad, con base a la cual muchas iniciativas emprendedoras fracasan por deficiencias en la gestión empresarial, ausencia de conocimientos financieros, escasa capacidad de planificación estratégica o desconocimiento en el acceso a redes de comercialización y digitalización. En la práctica, este interesante incentivo permitiría realizar cursos de formación específicos subvencionados en áreas tan diversas como: gestión administrativa y contable, planificación estratégica y diseño del plan de empresa, liderazgo y gestión de equipos o marketing digital y comercio electrónico.

III. SUBVENCIÓN PARA ADAPTACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO EN CASOS DE DISCAPACIDAD.

Una medida también incluida en el RD 818/2021, anteriormente analizado, y que merece capítulo aparte por su especial trascendencia entre el colectivo objeto del presente estudio, es la subvención específica de hasta 1.800 euros para nuevos autónomos con una discapacidad mínima del 33%.

34 MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: "Políticas de incentivo del emprendimiento femenino y promoción de la igualdad de género en el trabajo autónomo", *Temas Laborales*, núm. 179, 2025, p. 253.

La iniciativa tiene como objeto la financiación de las modificaciones o ajustes razonables (en caso necesario) para poder garantizar el acceso al puesto de trabajo como autónomo en condiciones de total seguridad. En concreto: “dicha adaptación incluye medidas de accesibilidad universal, cognitiva y de comunicación, dotación de medios de protección para evitar riesgos laborales y eliminación de barreras arquitectónicas u obstáculos que impidan o dificulten su trabajo”³⁵.

Sin lugar a dudas, esta iniciativa, constituye una herramienta esencial para hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades en el marco del autoempleo.

Por poner algunos ejemplos, sobre su utilidad práctica en las diferentes ramas de actividad: en el sector comercial, se podrían financiar mostradores adaptados para atender al público desde una silla de ruedas; en el sector de servicios profesionales, la adquisición de software de lectura de pantalla, en la artesanía y oficios manuales, herramientas ergonómicas que reduzcan la sobrecarga física; en el transporte, la adaptación de vehículos para autónomos conductores; o en el sector agrícola, la instalación de maquinaria con mandos accesibles.

Se trata, en definitiva, de una ayuda que va más allá de lo meramente económico, al tratar de asegurar la participación efectiva de las personas con discapacidad en el mundo empresarial y en el trabajo por cuenta propia. No obstante, considero que el carácter fijo de la ayuda puede quedarse corta en relación a determinadas adaptaciones, lo cual debería invitarnos a estudiar una posible reforma que pudiera transformar la actual ayuda tasada, en una proporcional al gasto real.

IV. BREVE CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA.

Como se ha podido analizar de manera pormenorizada a lo largo del presente estudio, las políticas públicas en materia de fomento del empleo relativas a las personas con discapacidad, resultan claramente insuficientes, sobre todo cuando nos referimos específicamente a las medidas de fomento del autoempleo. Esta insuficiente atención por parte de los poderes públicos: provoca en primer lugar, que la afiliación a la seguridad social por parte de las personas que integran el colectivo sea muy escasa (28,5%) y que, dentro de estos, exista una enorme desproporción entre quienes optan por el régimen general (92%) y quienes optan lo hacen por el RETA (poco menos del 8% frente al 16% del conjunto de trabajadores).

Las personas con discapacidad debido, a sus especiales dificultades de acceso al empleo, necesitan del apoyo de las administraciones públicas y más específicamente -tal y como exigen las diferentes normas legales analizadas- de la implementación de medidas públicas de fomento del empleo. Dichas medidas

35 Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, cit.

resultan necesarias especialmente en el caso del fomento del trabajo autónomo, donde el número de cotizantes está claramente infrarrepresentado, a pesar de que el trabajo por cuenta propia ciertamente se trata de una salida profesional idónea en muchos casos para las personas con discapacidad. En este sentido, unas de las grandes ventajas del autoempleo es la autoorganización del propio tiempo de trabajo, la cual permite una mejor conciliación entre trabajo, vida personal y tratamiento médico.

Para ello resulta imprescindible, de un lado, la mejora de las medidas ya existentes y de otro lado, la implementación de toda una serie de nuevas medidas.

Propuestas de mejora

PRIMERA. Aprobación de un plan estatal específico de fomento del autoempleo para personas con discapacidad, con la participación de las diferentes administraciones públicas (estatal, autonómica y local) y las organizaciones representativas propias, tanto de las personas con discapacidad, como de los trabajadores autónomos.

SEGUNDA. Aplicación directa de oficio por parte de la TGSS de las reducciones y bonificaciones de seguridad social para nuevos afiliados al RETA, sin necesidad de tener que solicitarse expresamente con antelación a su incorporación como trabajadores autónomos.

TERCERA. Existencia de mayor homogeneidad entre las diferentes comunidades autónomas en relación la cuantía económica de las diferentes ayudas que integran el programa estatal de fomento empleo autónomo, especialmente en el caso de las ayudas para personas con discapacidad.

CUARTA. Aplicación indefinida de la bonificación de la cuota a la seguridad social para los trabajadores autónomos con discapacidad, ya que en este momento únicamente se puede disfrutar durante un máximo de 5 años, en contraste con el régimen general donde se puede disfrutar durante toda la vida del contrato.

QUINTA. Aprobación de la cotización parcial al RETA para las personas con discapacidad. En este sentido, cabe recordar que actualmente en el régimen de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia, únicamente cabe la opción de la cotización a tiempo completo, lo cual claramente en el caso de determinados colectivos, como es el caso de las personas con discapacidad, representa un claro desincentivo a su incorporación a este régimen de la Seguridad Social.

SEXTA. Aprobación de un criterio específico en los pliegos de contratación pública, en materia de contratas y subcontratas de la Administración Pública con

el sector privado, que otorgue mayor puntuación a las ofertas presentadas por personas trabajadoras autónomas con discapacidad, ya se trate de autónomos persona o de autónomos societarios.

SÉPTIMA. Posibilidad de acceso al 100% de la prestación por desempleo para las personas con discapacidad, en relación al pago único o capitalización por desempleo, aun en caso de no necesitar la totalidad de la misma para inversión inicial, de tal modo que el montante restante, se pudiera destinar a cualquier gasto del día a día, al margen del abono de la cuota del RETA.

OCTAVA. Posibilidad de obtención de la capitalización por desempleo o pago único, también en caso de ser beneficiario de una prestación no contributiva de desempleo. En este sentido, resulta claramente limitante la restricción de la medida exclusivamente a los beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo, dejando fuera de la misma a los perceptores de cualquier subsidio no contributivos de desempleo.

NOVENA. Eliminar la actual restricción en relación a la posibilidad de compatibilizar la medida de subvención de cuotas de seguridad social con la del pago único o capitalización por desempleo, con base a la cual necesariamente la solicitud de ambas medidas, deba realizarse en el mismo acto. De tal forma que resulte posible solicitar en un primer momento la subvención de cuotas y posteriormente el pago único por el importante restante.

DÉCIMA. Sustitución de la actual ayuda económica tasada de “hasta 1.800 euros” por una ayuda proporcional del “50% del coste total”, en la subvención para adaptación del puesto de trabajo para autónomos con discapacidad.

UNDÉCIMA. Aprobación de un incremento mínimo específico de 3.000 euros para las personas con discapacidad, en la subvención por establecimiento como trabajador autónomo

DUODÉCIMA. Aprobación de una reducción específica de hasta 6 puntos para las personas con discapacidad, frente a los 4 puntos actuales a nivel general, en la subvención financiera para inversiones vinculadas a la creación del negocio.

DECIMOTERCERA. Aprobación de una ayuda económica específica de hasta 4.000 euros para las personas con discapacidad (actualmente la ayuda asciende a nivel general hasta los 2.000 euros) en relación a la subvención para asistencia técnica.

DECIMOCUARTA. Aprobación de una ayuda económica específica de hasta 4.800 euros para las personas con discapacidad (actualmente la ayuda asciende a

nivel general hasta los 2.400 euros) en relación a la subvención para formación en dirección y gestión.

DECIMOQUINTA. Incorporación expresa del enfoque de discapacidad en los programas de formación para el emprendimiento que estén financiados con fondos públicos, y así asegurar la existencia de módulos específicos, que fundamentalmente se centren en la accesibilidad del colectivo.

DECIMOSEXTA. Creación de un servicio específico de asesoramiento técnico para el emprendimiento de personas con discapacidad, gestionado por los servicios públicos de empleo en colaboración con las organizaciones representativas del colectivo y de los trabajadores autónomos, con el objetivo de proporcione un acompañamiento durante las distintas fases del proyecto empresarial.

BIBLIOGRAFÍA

ALFONSO MELLADO, C. L.: *Trabajo Autónomo, regulación jurídica y diferenciación del trabajo laboral en Jornada El Trabajo de los autónomos*, Cátedra ATA-Universitat de Valencia sobre trabajo autónomo, Valencia, 2015.

ALONSO OLEA, M, CASAS BAAMONDE, M. E.: *DERECHO DEL TRABAJO*, 26ª edición: Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2009.

ÁLVAREZ CORTÉS, J. C.: "La reforma de 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: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 6, 2022.

CABALLERO PÉREZ, M. J.: La capitalización del desempleo: su instrumentación como medida de empleo, en MONEREO PÉREZ, J. L, FERNÁNDEZ BERNAT, J. A. y LÓPEZ INSÚA, B. (dir.): *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Aranzadi, Madrid, 2016.

CANDELA AGULLÓ, C.: "Causas de la renuncia al trabajo de las personas con discapacidad intelectual" en FERNÁNDEZ ORRICO F. J. (dir.): *La discapacidad intelectual en el ámbito laboral. Hacia la accesibilidad universal*, Laborum, Murcia, 2023

MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: "Políticas de incentivo del emprendimiento femenino y promoción de la igualdad de género en el trabajo autónomo", *Temas Laborales*, núm. 179/2025.

PARDO GABALDÓN, R.: *La protección social de los autónomos: una propuesta de mejora*, Universitat de València, 2018.

POQUET CATALÁ, R.: *Comunicaciones del XXXIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (33º. 2023, Cuenca). Capitalización del desempleo, últimas líneas.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: La empleabilidad de las personas con discapacidad intelectual: claves jurídicas, puntos críticos y propuestas en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (dir.): *Sostenibilidad social y territorial: oportunidades de empleo desde la economía social*, Colex, A Coruña, 2026.

ROMERO RÓDENAS, M. J.: "El empleo de las personas con discapacidad", en *Libro blanco sobre empleo y discapacidad*. Real patronato sobre discapacidad, Madrid, 2023.

TURTURRO PÉREZ DE LOS COBOS, S.: "El modelo social de discapacidad: un cambio de paradigma y la reforma del artículo 49 CE", *Lex Social*, núm. 12 (I), 2022.

VALDÉS DAL-RE, F.: “Derechos en serio y personas con discapacidad: una sociedad para todos”, en VALDÉS DAL-RE, F. (dir.): *Relaciones laborales de las personas con discapacidad*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2013.