

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

16740 *Resolución de 21 de mayo de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 21 de mayo de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones comprendidas del informe de fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la administración socio-laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020.

2. Aprobar el informe de fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la administración socio-laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020, tomando nota de las deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas, que limitan y afectan a su representatividad.

3. Instar al Gobierno a:

– Llevar a cabo los estudios oportunos para evaluar la conveniencia de que la protección por desempleo, contributiva, y no contributiva se integre en los presupuestos de la Seguridad Social, puesto que conforme al artículo 42 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, esta protección forma parte del sistema de Seguridad Social y su pago se realiza a través del circuito financiero de la Tesorería General de la Seguridad Social.

– Que las transferencias del Estado que recibe el Servicio Público de Empleo Estatal para la cobertura de este tipo de gastos tengan entrada en el circuito financiero de la Seguridad Social, para, seguidamente efectuar un abono en formalización a este organismo autónomo. Así quedarían en la Tesorería General de la Seguridad Social los recursos liquidados asociados a dichas transferencias, para afrontar los pagos de las prestaciones y subsidios de desempleo, y a la vez, el Servicio Público de Empleo Estatal contaría con la cobertura presupuestaria necesaria para asumir la imputación de los gastos por este concepto.

4. Instar al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a:

– Llevar a cabo los estudios oportunos para evaluar la conveniencia de que la cobertura de la protección por desempleo, contributiva y no contributiva se integre en los presupuestos de la Seguridad Social, puesto que, conforme al artículo 42 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, esta protección social forma parte del sistema de la Seguridad Social y su pago se realiza a través del circuito financiero de la Tesorería General de la Seguridad Social. Con ello se conseguiría reunificar en la misma área administrativa del sistema de la Seguridad Social, la Imputación presupuestaria de los gastos por este concepto y su pago material, evitando así las

posibles disfunciones entre el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal y la liquidez de la Tesorería General de la Seguridad Social.

– Que el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Instituto Social de la Marina determinen con exactitud y rigurosidad el importe que corresponda a las prestaciones por incapacidad temporal asimilada a accidente de trabajo por COVID-19 abonada a los beneficiarios bajo la modalidad de pago delegado, con la finalidad de mejorar el control y seguimiento de estos gastos extraordinarios del sistema de la Seguridad Social.

– Que la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ajuste su interpretación del artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, a lo dispuesto al efecto en la disposición final octava apartado uno del Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19, para que los entes que han de asumir los costes derivados de las exoneraciones asociadas a la prestación extraordinaria por cese de actividad regulada en el precitado artículo, los imputen correctamente.

5. Instar al Instituto Nacional de la Seguridad Social a determinar con exactitud y rigurosidad el importe que corresponde a las prestaciones por incapacidad temporal asimiladas a accidentes de trabajo por COVID-19 abonada a los beneficiarios bajo la modalidad de pago delegado, con la finalidad de mejorar el control y seguimiento de estos gastos extraordinarios del sistema de Seguridad Social.

6. Instar a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social a ajustar su interpretación del artículo 17 del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, a lo dispuesto al efecto en la disposición final octava apartado uno del Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19, para que los entes que han de asumir los costes derivados de las exoneraciones asociadas a la prestación extraordinaria por cese de actividad regulada en el precitado artículo, los imputen correctamente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de mayo de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.476

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL IMPACTO ECONÓMICO PRODUCIDO POR LA CRISIS DERIVADA DEL COVID-19 EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE EL EJERCICIO 2020

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de junio de 2022, el Informe de fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR
- I.2. ANTECEDENTES
- I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL
- I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN
- I.5. METODOLOGÍA
 - I.5.1. Fuentes de información
 - I.5.2. Alcance de los trabajos
- I.6. NATURALEZA DE LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, FUNCIONES Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS
- I.7. MARCO NORMATIVO
- I.8. TRÁMITE DE ALEGACIONES

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- II.1. MEDIDAS Y AYUDAS APROBADAS PARA REACTIVAR LA ECONOMÍA
 - II.1.1. Medidas de protección social a los trabajadores por razones sanitarias asociadas al COVID-19
 - II.1.2. Medidas de protección por el cese actividad laboral de los trabajadores por cuenta propia o autónomos
 - II.1.3. Medidas de protección del tejido empresarial y del empleo por cuenta ajena
 - II.1.4. Otras medidas de apoyo al empleo y al sector empresarial
 - II.1.5. Impacto económico de las medidas y ayudas aprobadas
- II.2. EFECTIVIDAD DE LAS AYUDAS
 - II.2.1. Efectividad de las medidas aprobadas para la protección del empleo
 - II.2.2. Efectividad de las medidas de protección del tejido empresarial
- II.3. FINANCIACIÓN RECIBIDA Y RECURSOS LÍQUIDOS PARA AFRONTAR LAS AYUDAS APROBADAS
 - II.3.1. Financiación de las ayudas COVID-19
 - II.3.2. Liquidez

II.4. CARGA DE TRABAJO DERIVADA DE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS

II.4.1. Carga de trabajo adicional en el SEPE

II.4.2. Carga de trabajo adicional en la TGSS

II.4.3. Carga de trabajo adicional en las MCSS

II.4.4. Carga de trabajo adicional en el INSS, el ISM y MUFACE

II.5. OTROS COSTES DERIVADOS DEL COVID-19

II.5.1 Efecto del COVID-19 sobre los mecanismos de protección preexistentes y sobre la evolución de los ingresos esperados por la recaudación de cotizaciones sociales

II.5.2 Otros costes organizativos y de carácter general e inversiones

II.6. EFECTO DE LOS COSTES ASOCIADOS AL COVID-19 SOBRE LOS RESULTADOS

II.7. LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LAS ENTIDADES DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

III.2. CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO DE LA CRISIS DEL COVID-19 EN LOS INGRESOS POR COTIZACIONES SOCIALES

III.3. CONCLUSIONES SOBRE LAS FINANCIACIÓN RECIBIDA Y RECURSOS LÍQUIDOS PARA AFRONTAR LAS AYUDAS APROBADAS

III.4. CONCLUSIONES SOBRE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL GOBIERNO

IV.2. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL INSS Y AL ISM

IV.3. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA A LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGE	Administración General del Estado
ASDE	Acuerdo Social en Defensa del Empleo
CCAA	Comunidades Autónomas
CCC	Código de Cuenta de Cotización
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
DGOSS	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
EEGG	Entidades Gestoras
ERTE	Expediente de regulación temporal de empleo
ESSS	Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social
ETOP	Económicos, Técnicos, Productivos u Organizativos
FM	Fuerza Mayor
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
FSE	Fondo Social Europeo
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IPREM	Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples
ISM	Instituto Social de la Marina
ISFAS	Instituto Social de las Fuerzas Armadas
IT	Incapacidad Temporal
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
MCSS	Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
MUGEJU	Mutualidad General Judicial
NAF	Número de Afiliación a la Seguridad Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
OAAA	Organismos Autónomos
PECANE I	Prestación extraordinaria regulada en el artículo 13.1 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre
PECANE II	Prestación extraordinaria regulada en el artículo 13.2 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre

PECATA	Prestación extraordinaria por cese de actividad regulada en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo
PETECATA	Prestaciones extraordinarias por cese de actividad para los trabajadores de temporada regulada en el artículo 10 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio
PETECATA II	Prestaciones extraordinarias por cese de actividad para los trabajadores de temporada regulada en el artículo 14 del Real Decreto-ley 30/2020 de 29 de septiembre
PIB	Producto Interior Bruto
POECATA	Prestación por cese de actividad y trabajo por cuenta propia, regulada en el artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio
POECATA II	Prestación por cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia, regulada en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 30/2020 de 29 de septiembre
SACO	Subsidio especial de desempleo por agotamiento
SSEEH	Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial para Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SET	Subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal
SETA	Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios del Régimen General de la Seguridad Social
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SSCC	Servicios Comunes
RETA	Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos
RETM	Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLET	Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre

RELACIÓN DE CUADROS

-
- CUADRO 1** IMPACTO ECONÓMICO POR LA CONSTITUCIÓN DE CAPITALS COSTE DERIVADOS DE ENFERMEDAD PROFESIONAL ASOCIADA AL COVID-19
- CUADRO 2** DEUDA RECLAMADA Y RECUPERADA POR LAS MCSS EN CONCEPTO DE PRESTACIONES EXTRAORDINARIAS POR CESE DE ACTIVIDAD ASOCIADAS AL COVID-19 INDEBIDAMENTE ABONADAS
- CUADRO 3** PRESTACIONES MEDIAS EXTRAORDINARIAS POR CESE DE ACTIVIDAD ASOCIADAS AL COVID-19
- CUADRO 4** EXONERACIONES Y EXENCIONES EN LAS COTIZACIONES SOCIALES CONCEDIDAS A LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMOS. COVID-19
- CUADRO 5** IMPACTO ECONÓMICO DE LAS EXONERACIONES EN LAS COTIZACIONES SOCIALES CONCEDIDAS A EMPRESAS ACOGIDAS A UN ERTE POR COVID-19
- CUADRO 6** EXONERACIONES MEDIAS EN COTIZACIONES EMPRESARIALES POR COVID-19 POR ETAPAS
- CUADRO 7** IMPACTO ECONÓMICO DE LAS PRESTACIONES Y SUBSIDIOS POR DESEMPLEO DE TRABAJADORES NO AFECTADOS POR UN ERTE POR COVID-19
- CUADRO 8** PRESTACIONES Y SUBSIDIOS DE DESEMPLEO NO ASOCIADOS A UN ERTE POR COVID-19. DURACIONES Y CUANTÍAS MEDIAS Y CUANTÍAS MÁXIMA Y MÍNIMA LEGAL
- CUADRO 9** BONIFICACIONES POR AYUDAS ASOCIADAS AL COVID-19
- CUADRO 10** MORATORIA CONCEDIDA EN EL PAGO DE COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL ASOCIADAS AL COVID-19
- CUADRO 11** APLAZAMIENTOS CONCEDIDOS EN EL PAGO DE DEUDAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL ASOCIADOS A COVID-19
- CUADRO 12** RATIO DE REFERENCIA PIB/PARO REGISTRADO (Promediada por subidas y bajadas de PIB-2008-2019)
- CUADRO 13** RATIO DE REFERENCIA DE PIB / CCC (Promediada por subidas y bajadas de PIB-2008-2019)
- CUADRO 14** RATIO DE REFERENCIA PIB/NAF (Promediada por subidas y bajadas de PIB 2008-2019)
- CUADRO 15** REASIGNACIÓN DE FONDOS EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DEL FSE PARA LA FINANCIACIÓN DE AYUDAS COVID-19

- CUADRO 16** IMPACTO ECONÓMICO POR ENTIDADES DE LAS AYUDAS COVID-19 Y FINANCIACIÓN ADICIONAL RECIBIDA
- CUADRO 17** MOVIMIENTO DE FONDOS ENTRE LA TGSS Y LAS MCSS DERIVADO DE LA FINANCIACIÓN DE AYUDAS COVID-19
- CUADRO 18** FLUJOS DE EFECTIVO EN LA TGSS DERIVADOS DEL COVID-19
- CUADRO 19** VARIACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE PRESTACIONES Y SUBSIDIOS DE DESEMPLEO RECIBIDOS EN EL SEPE
- CUADRO 20** EXPEDIENTES DE AYUDAS TRAMITADOS EN LA TGSS
- CUADRO 21** VARIACIÓN DE PROCESOS DE IT Y DE EXPEDIENTES TRAMITADOS POR CESE DE ACTIVIDAD EN LAS MCSS
- CUADRO 22** VARIACIÓN DE LOS PROCESOS DE IT Y DE SU DURACIÓN EN 2020 RESPECTO DE 2019
- CUADRO 23** EFECTO DE LOS COSTES Y AHORROS ASOCIADOS AL COVID-19 EN EL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIO

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1** GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE IT POR COVID-19
- GRÁFICO 2** GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES EXTRAORDINARIAS POR CESE DE ACTIVIDAD ASOCIADAS AL COVID-19
- GRÁFICO 3** GRADO DE COBERTURA DE LAS EXENCIONES Y EXONERACIONES POR COVID-19 CONCEDIDAS A LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS
- GRÁFICO 4** GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO ASOCIADAS A UN ERTE POR COVID-19
- GRÁFICO 5** GRADO DE COBERTURA DE LAS EXONERACIONES A LAS EMPRESAS EN ERTE POR COVID-19
- GRÁFICO 6** GRADO DE COBERTURA DE LAS BONIFICACIONES POR COVID-19
- GRÁFICO 7** REPRESENTATIVIDAD DE LAS AYUDAS COVID-19
- GRÁFICO 8** EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PARO REGISTRADO (2009-2020)
- GRÁFICO 9** EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LOS CCC DE LAS EMPRESAS (2009-2020)
- GRÁFICO 10** EVOLUCIÓN MENSUAL EN 2020 DEL NÚMERO DE EMPRESAS Y DE SUS EMPLEADOS SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS
- GRÁFICO 11** DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS SEGÚN SU TAMAÑO Y DEL EMPLEO GENERADO
- GRÁFICO 12** EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LOS NAF DE LOS AUTÓNOMOS (2009-2020)
- GRÁFICO 13** PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO ASOCIADAS A ERTE POR COVID-19 POR EMPLEADO
- GRÁFICO 14** PERCEPTORES PRESTACIONES COVID-19 POR EMPLEADO. MCSS

RELACIÓN DE ESQUEMAS

- ESQUEMA 1** EVOLUCIÓN DE LA PANDEMIA Y ETAPAS DE RESPUESTA NORMATIVA A DICHA EVOLUCIÓN (MARZO 2020 A MAYO 2021)
- ESQUEMA 2** AYUDAS COVID-19 POR CESE DE ACTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS
- ESQUEMA 3** RESUMEN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS POR CESE DE ACTIVIDAD Y DE LAS EXONERACIONES Y EXENCIONES OTORGADAS A LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS POR COVID-19
- ESQUEMA 4** (PARTE I) RESUMEN DE LAS AYUDAS A LAS EMPRESAS EN ERTE ASOCIADO AL COVID-19
- ESQUEMA 4** (PARTE II) RESUMEN DE LAS AYUDAS A LAS EMPRESAS EN ERTE ASOCIADO AL COVID-19

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la **Fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020**, en ejecución del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021, aprobado el 22 de diciembre de 2020.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 28 de enero de 2021, y en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, acordó el inicio de esta actuación fiscalizadora.

La presente fiscalización se realiza para dar cumplimiento al objetivo específico 1.2 (*Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas, a través de la Medida 3: Fiscalizar actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad*), al objetivo específico 1.3 (*Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción, a través de la Medida 3: Fiscalizar los volúmenes más significativos de ingreso y de gasto públicos*), y al objetivo específico 1.4 (*Incrementar las fiscalizaciones operativas, a través de la Medida 2: Incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos*), todos ellos incardinados en el objetivo estratégico 1 (*Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público*) del Plan Estratégico 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2018.

I.2. ANTECEDENTES

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó como pandemia la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. En base a ello, el 14 de marzo, el Gobierno español decretó el estado de alarma para un periodo de quince días, prorrogándolo hasta el 21 de junio. Posteriormente, el 25 de octubre, declaró un segundo estado de alarma, que estuvo vigente hasta el 9 de mayo de 2021.

Para paliar los efectos sobre la economía de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19, durante 2020 se adoptó un amplísimo conjunto de medidas extraordinarias de política económica, entre las que se encuentran las de naturaleza socio-laboral dirigidas específicamente a las empresas y los trabajadores para mantener el tejido productivo, preservar el empleo y los salarios, dinamizar la economía y apoyar a los sectores y a los colectivos más vulnerables afectados por esta situación excepcional.

Todas estas medidas se recogen en un cuerpo normativo muy prolijo y se han materializado en una amplia relación de ayudas cuyo impacto económico está siendo asumido por las arcas públicas (mayores gastos y/o menores ingresos), a través de las entidades y organismos encargados de su gestión y administración. Atendiendo a su naturaleza, una buena parte de esta asistencia se encuadra dentro del perímetro de actuación de las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social -ESSS- (Entidades Gestoras -EEGG-, Servicios Comunes -SSCC- y Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social -MCSS-), y los Organismos Autónomos (OAAA) Servicio

Público de Empleo Estatal (SEPE), Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), Mutualidad General Judicial (MUGEJU) e Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS). Además del impacto económico directo derivado de estas ayudas, es indudable que las mencionadas entidades y organismos están soportando otros costes económicos asociados, en primer lugar, a las actuaciones para la puesta en marcha y ejecución de las ayudas; en segundo lugar, a dar continuidad y reforzar los mecanismos de gestión y sistemas de protección preexistentes que también se han visto afectados por los efectos de la pandemia; y por último, a los cambios que han tenido que implementar en sus estructuras administrativas y de personal para adaptarse con rapidez a la nueva situación (costes asociados al teletrabajo, a la adecuación de instalaciones para la atención al público o para garantizar la seguridad en el trabajo de los propios empleados, a la contratación de personal eventual para gestionar las ayudas, etc.).

La cuantificación del impacto económico que va a causar la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 está aún bajo condiciones de incertidumbre y, con toda seguridad, habrán de pasar varios años para conocer su verdadera magnitud. Sin embargo, es obvio que el primer ejercicio en el que se han dejado sentir los efectos económicos adversos más potentes ha sido 2020, por ser aquel en el que hubieron de adoptarse las primeras medidas de choque para lograr el equilibrio entre frenar el avance de la pandemia y contener los efectos negativos de la desaceleración de la economía nacional. Por tanto, se considera de interés y utilidad para el conjunto de la sociedad, realizar una primera aproximación de la valoración global del impacto económico, no solo de las ayudas directas aprobadas por el Gobierno, sino también, de los posibles costes adicionales que derivan de la situación generada por el COVID-19, en las entidades y organismos mencionados durante el ejercicio 2020.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo está constituido por las EEGG del sistema de la Seguridad Social, esto es, Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) e Instituto Social de la Marina (ISM), los dos SSCC, Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), las MCSS y sus Centros Mancomunados (CCMM), así como por los OOAA SEPE, FOGASA, MUFACE, MUGEJU e ISFAS.

Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de esta actuación fiscalizadora se circunscribe a las medidas adoptadas en reacción a la crisis provocada por el COVID-19, así como a cualesquiera otras de carácter directo o indirecto derivadas de dicha crisis, que han generado un impacto económico en las entidades y OOAA incluidos en el ámbito subjetivo anterior, así como la racionalidad económico-financiera de dicho impacto.

Ámbito temporal

Las actuaciones fiscalizadoras se circunscriben al impacto económico ocasionado por la pandemia del COVID-19 en las entidades incluidas en el ámbito subjetivo anterior, durante el ejercicio 2020.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha analizado cuanta información y hechos anteriores o posteriores a dicho ejercicio se han considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos fijados en esta fiscalización.

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 25 de marzo de 2021, se ha realizado una fiscalización operativa o de gestión (Norma Técnica 6, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013), sin perjuicio de que de los resultados se deriven cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la normativa aplicable.

El objetivo general de esta actuación fiscalizadora es analizar las medidas adoptadas en reacción a la crisis provocada por el COVID-19 y cualesquiera otras de carácter directo o indirecto con impacto económico en las entidades y organismos autónomos incluidos en el ámbito subjetivo, así como la racionalidad económico-financiera de dicho impacto.

Los objetivos específicos han sido los siguientes:

1. Evaluar el impacto que las ayudas socio-económicas, laborales y de protección social aprobadas por el Gobierno durante 2020 para luchar contra los efectos del COVID-19, han tenido sobre los entes gestores y administradores de las mismas. Asimismo, cuando ello ha resultado posible, se han evaluado los costes en los que han tenido que incurrir para materializar estas ayudas, para dar continuidad y reforzar los mecanismos de gestión y sistemas de protección preexistentes, y para implementar los cambios necesarios para adaptar sus organizaciones a la nueva situación.
2. Analizar el impacto económico que las ayudas aprobadas por el Gobierno durante 2020 para luchar contra el COVID-19 han tenido sobre las cotizaciones sociales, evaluando asimismo el efecto que la propia crisis ha tenido sobre los ingresos de estas entidades y organismos.
3. Evaluar el efecto que las variables anteriores han tenido sobre los resultados y los recursos líquidos de las entidades y organismos que forman parte del ámbito subjetivo, a través del análisis de los sistemas de financiación empleados para hacer frente a los costes ocasionados por la pandemia, así como los defectos y/o desfases habidos en dicha financiación, diferenciando de esta forma el efecto de la pandemia del derivado de la actividad ordinaria de los mismos.

Asimismo, se analiza el cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en los aspectos que guardan relación con el ámbito objetivo de esta fiscalización.

En la presente fiscalización se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y para la consecución de los objetivos se han empleado los procedimientos y técnicas de auditoría que se han considerado necesarios para soportar los resultados de la fiscalización.

I.5. METODOLOGÍA

I.5.1. Fuentes de información

Los trabajos se han desarrollado en la sede del Tribunal de Cuentas, a partir de la información económica y de gestión solicitada a las entidades y organismos que forman parte del ámbito subjetivo de esta fiscalización, así como de la información extraída de las bases de datos contables y presupuestarias remitidas por estas entidades.

Para la identificación de las operaciones vinculadas al COVID-19 en 2020 y ejercicios posteriores, se han utilizado marcadores específicos creados al efecto por la Intervención General de la Administración del Estado o por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), lo que ha motivado que los trabajos se hayan abordado de manera diferente según la entidad analizada.

Así, en el ámbito de la Administración Institucional del Estado, se ha creado el denominado "*Epígrafe COVID-19: SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19*", código para la identificación y posterior seguimiento de aquellas operaciones de naturaleza excepcional que guarden relación con esta pandemia (prestaciones económicas, pero también otros conceptos de gastos extraordinarios incurridos), y que habrá de ser cumplimentado en los documentos contables utilizados para el registro de tales operaciones en el SIC3¹. Sin embargo, no se han destinado créditos presupuestarios específicos para la imputación de dichos costes, lo que ha dificultado la ejecución de algunos trabajos y la obtención de resultados concluyentes, como los relacionados con el análisis de la financiación de las ayudas COVID-19 asumidas por el SEPE, a la que se alude más adelante en el epígrafe II.3.1.

En el ámbito de la Seguridad Social, sin embargo, se ha optado por la creación de códigos presupuestarios específicos para registrar, exclusivamente, el coste de las prestaciones económicas asociadas al COVID-19. En concreto, se ha aprobado la utilización de las rúbricas presupuestarias *488.7 Prestación extraordinaria por cese de actividad COVID-19*, con dos subdivisiones distintas, una para el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA) y otra para el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (RETM), y *488.9 Cuotas de los beneficiarios de la prestación extraordinaria por cese de actividad COVID-19*, con idéntica subdivisión; ambas han sido empleadas por las MCSS para el control de las ayudas COVID-19 por cese de actividad, excepto para la prestación prevista en el artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020 de 26 de junio y su prórroga, cuyo coste ha sido registrado junto con el de las prestaciones ordinarias, en las rúbricas *488.4 Prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos* y en la *488.5 Cuotas de los beneficiarios de la prestación económica por cese de actividad*. También se ha creado una rúbrica presupuestaria *482.1.0 Procesos derivados del COVID-19*, específica para el control del gasto de la Incapacidad Temporal (IT) asimilada a accidente de trabajo por COVID-19, si bien esta aplicación solo ha sido utilizada por las MCSS, el INSS y el ISM, pero en el caso de las dos EEGG, exclusivamente, para la imputación de los gastos derivados del pago directo de esta prestación. El coste derivado de los pagos de IT efectuados bajo la modalidad de pago delegado imputables al INSS y al ISM se ha registrado en la rúbrica ordinaria, *482.1.7 Incapacidad Temporal de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional*. El hecho de que las ESSS no hayan utilizado, en todos los casos, las rúbricas presupuestarias creadas al efecto, ha determinado un cambio en el enfoque de la

¹ Sistema de información contable implantado en la Administración General del Estado y al que pueden adherirse los OOA y las entidades públicas administrativas.

metodología empleada en ciertas comprobaciones, dificultando la ejecución de los trabajos y la obtención de resultados concluyentes.

También se ha empleado información remitida por las entidades del ámbito subjetivo con ocasión del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado de aquellos ejercicios que ha resultado necesario para el cumplimiento de los fines de esta fiscalización. Otras fuentes de información empleadas han sido las páginas web oficiales de las entidades fiscalizadas y de otras instituciones públicas españolas que ofrecen datos de interés para esta actuación fiscalizadora (especialmente, magnitudes y datos estadísticos de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de Estadística -INE- y del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

En algunos casos, la información facilitada por los entes del ámbito subjetivo no ha sido completa o adolecía de deficiencias significativas, habiendo tenido que solicitar reiteradamente aclaraciones o ampliaciones de la documentación inicialmente requerida, retrasando la ejecución de los trabajos de campo. Asimismo, parte de la información remitida se basa en datos provisionales o en estimaciones, indicándose, cuando así proceda, esta circunstancia en la exposición de resultados. A lo anterior hay que añadir que, dada la naturaleza dispar de los entes que constituyen el ámbito subjetivo de la fiscalización, los datos suministrados han sido muy heterogéneos, sobre todo los relativos a los costes no relacionados directamente con las ayudas aprobadas, requiriendo una importante labor de homogeneización previa al análisis, lo que ha supuesto una dificultad añadida en la ejecución de los trabajos de campo.

1.5.2. Alcance de los trabajos

No se han realizado pruebas sustantivas ni de cumplimiento puesto que el objetivo de esta fiscalización se ha centrado en analizar las medidas y el consiguiente impacto económico que la crisis del COVID-19 ha tenido sobre las entidades de su ámbito subjetivo. Para ello se ha determinado el coste medio de cada ayuda otorgada por beneficiario, empleando métodos indirectos de comprobación basados en indicadores y datos estadísticos, verificando, además, su adecuación a la normativa aplicable. También se han utilizado otros procedimientos habituales y específicos de auditoría consistentes en el examen exhaustivo del contenido de todas aquellas normas legales consideradas necesarias para la finalidad de la fiscalización, especialmente aquellas que contienen las medidas aprobadas por el Gobierno para afrontar la crisis económica y social derivada de los mecanismos de contención y restricción adoptados para hacer frente a la pandemia del COVID-19. La información ha sido recabada de los organismos y entidades que forman parte del ámbito subjetivo de la fiscalización, 32 en total², y se ha mantenido contacto con los responsables de cada uno de ellos al objeto de solicitar aclaraciones y/o ampliaciones de la información suministrada, utilizando los métodos habituales de comunicación (telefónico y correos electrónicos, principalmente). En los casos en los que ha sido necesario se han llevado a cabo entrevistas y visitas de fiscalización.

Es importante aclarar que, dado que no se ha realizado una fiscalización financiera, no ha sido enjuiciado el registro de la información que suministran los estados financieros en relación con su adecuación a los principios, criterios y normas contables de aplicación. Sin embargo, ha de precisarse que buena parte de la información facilitada procede de dichos registros contables o de fuentes que suministran información a los sistemas contables, por lo que el impacto proviene de los costes (mayores gastos o menores ingresos) que estos entes tienen registrados en el resultado económico de su contabilidad patrimonial. Asimismo, debe señalarse que la cuantificación del efecto

² Las cuatro EEGG de la Seguridad Social, INSS, INGESA, IMSERSO e ISM; los dos SSCC, TGSS y GISS; las diecinueve MCSS y sus dos centros mancomunados; y los cinco OAAA, SEPE, FOGASA, MUFACE, MUGEJU e ISFAS.

sobre el resultado presupuestario de los entes fiscalizados se ha hecho considerando la totalidad de las partidas que deberían haber sido imputadas al mismo en 2020 (siempre sobre la base de la información suministrada) por considerar que ese es el efecto real sobre esta magnitud presupuestaria, pero sin valorar, como ya se ha indicado, la idoneidad de las imputaciones efectuadas.

En el desarrollo de la fiscalización no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido la consecución de sus objetivos, habiendo contado siempre con la colaboración de los responsables de las entidades que constituyen su ámbito subjetivo. No obstante, es necesario manifestar que debido al contexto excepcional en el que se han desarrollado las actuaciones, cierta información necesaria para la realización de pruebas de coherencia, evoluciones interanuales, obtención de ratios, etc., o no ha podido ser facilitada por no estar disponible en el momento de ser ejecutados los trabajos de fiscalización, o ha sido aportada con retraso. Estas circunstancias derivan de las prioridades adoptadas por los órganos gestores de los entes fiscalizados que optaron por la agilización de los procedimientos de gestión para que las ayudas llegaran a los beneficiarios lo antes posible, en detrimento de la información y del análisis de los datos, postergando su revisión.

Las circunstancias descritas, como ya se ha dicho, si bien no han impedido la consecución de los objetivos fijados para esta fiscalización, sí han dificultado y demorado tanto los trabajos desarrollados como la obtención de resultados.

Las ayudas aprobadas solo tienen repercusión económica en la TGSS, las MCSS, el INSS, el ISM, el SEPE, el FOGASA y la MUFACE. En la evaluación de su impacto económico se ha considerado que, dado que el ámbito temporal de esta actuación fiscalizadora se circunscribe al ejercicio 2020, deben formar parte de aquel el derivado de todas aquellas ayudas asociadas a hechos causantes acaecidos en 2020, aunque no hayan podido ser gestionadas hasta el ejercicio siguiente, habiéndose incluido, por tanto, como parte de dicho impacto económico. No obstante, es preciso insistir en que, debido a que la gestión de algunas de estas prestaciones ha continuado realizándose durante la ejecución de los trabajos de fiscalización, los datos facilitados al respecto han podido ser modificados con posterioridad, tras la realización de las actuaciones de verificación y control, por parte de los órganos gestores. Esta misma circunstancia se ha podido producir en relación con los datos estadísticos utilizados, provenientes de la Seguridad Social, del INE y del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

I.6. NATURALEZA DE LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, FUNCIONES Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS

El derecho de los españoles a un régimen público de Seguridad Social, establecido en el artículo 41 de la Constitución, se encuentra desarrollado en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS).

El apartado 2 del artículo 2 del TRLGSS dispone que corresponde al Estado, por medio de la Seguridad Social, garantizar la protección de las personas comprendidas en su campo de aplicación y la de sus familiares o asimilados, frente a las contingencias y en las situaciones contempladas en el mencionado texto refundido. Esta acción protectora del sistema de la Seguridad Social se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.

Las situaciones de riesgo objeto de protección a través de la previa y respectiva cotización al sistema son, entre otras: a) las derivadas de enfermedad común y de accidente no laboral (contingencias comunes), a cuya financiación contribuyen empresarios y trabajadores para dar

cobertura a las situaciones de necesidad procedentes de incapacidad laboral, de muerte y supervivencia y de protección a la familia, y b) las derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional (contingencias profesionales), corriendo las cotizaciones a cargo exclusivamente de los empresarios.

Atendiendo al origen de su financiación, los apartados 2 y 3 del artículo 109 del TRLGSS diferencian entre la naturaleza contributiva y no contributiva de la acción protectora de la Seguridad Social, de acuerdo con lo siguiente:

- Las prestaciones económicas de la Seguridad Social, con excepción de las señaladas como no contributivas (se indican en el guion siguiente) y la totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tienen naturaleza contributiva.
- Las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación, el subsidio por maternidad de las trabajadoras que reúnan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación salvo el período mínimo de cotización, los complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social y las prestaciones familiares por hijo a cargo, tienen naturaleza no contributiva.

Las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial se financian, básicamente, con cotizaciones sociales, con recargos, sanciones u otros de naturaleza análoga, con los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales y con cualesquiera otros ingresos, así como, en su caso, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas. Sin embargo, la protección no contributiva y universal se financia mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, con excepción de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las Comunidades Autónomas (CCAA), que se sufragan de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

Respecto a la estructura del sistema de la Seguridad Social, el TRLGSS, en su artículo 9, dispone que está integrada por el Régimen General, regulado en su Título II, y por los regímenes especiales a que se refiere el artículo 10 siguiente, entre los que se encuentran, el de trabajadores por cuenta propia o autónomos, el de trabajadores del mar y el de funcionarios públicos, civiles y militares, señalando el mencionado artículo 10 que estos dos últimos se regirán por las leyes específicas que se dicten al efecto, debiendo tenderse en su regulación a la homogeneidad con el Régimen General. Asimismo, con regulación reglamentaria forma parte de los regímenes especiales el Régimen Especial de la Minería del Carbón, aprobado por Decreto 298/1973.

La gestión y administración de la Seguridad Social, sujeta a los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja, eficacia social y descentralización, se efectúa, con carácter general, a través de una estructura descentralizada, configurada actualmente por cuatro EEGG, que son el INSS, el INGESA, el IMSERSO y el ISM y dos SSCC, la TGSS y la GISS, dotados todos ellos de personalidad jurídica propia, así como por quienes pueden colaborar en la gestión del sistema, como las MCSS, las empresas y también asociaciones, fundaciones y entidades públicas y privadas, previa inscripción en un registro público.

Las funciones que desarrollan las EEGG y SSCC son, de manera resumida, las siguientes:

- El INSS se encarga de la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema, con excepción de aquellas que están atribuidas al ISM, al IMSERSO o a los servicios competentes de las CCAA.
- El INGESA tiene asignadas la gestión y administración de las prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, así como la realización de cuantas otras actividades sean necesarias para el normal funcionamiento de sus servicios.
- El IMSERSO tiene encomendada la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, sin perjuicio de la gestión transferida a las CCAA.
- El ISM tiene atribuidas las funciones y servicios en relación con la gestión del RETM.
- La TGSS, en la que se unifican todos los recursos financieros del sistema por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y de pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social, así como la titularidad del patrimonio de todo el sistema.
- La GISS es un servicio común para la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de Seguridad Social.
- Las MCSS son asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones e inscripción en el registro especial dependiente de este, cuya finalidad es colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del citado Ministerio. Se trata de entidades sin ánimo de lucro cuyos asociados asumen la responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecido en el TRLGSS.

Para los funcionarios civiles y militares del Estado incluidos en el ámbito de aplicación del Régimen de Clases Pasivas del Estado, la gestión de la acción protectora, con excepción de las pensiones de jubilación, invalidez, muerte y supervivencia, recae en MUFACE, MUGEJU e ISFAS, que aseguran a sus colectivos el acceso a las prestaciones sanitarias y farmacéuticas y les facilitan un amplio abanico de prestaciones sociales y económicas con la finalidad de satisfacer sus necesidades.

Dentro de la acción protectora del sistema de Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado c) del artículo 42.1 del TRLGSS, se encuentra la cobertura por desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial, correspondiendo al SEPE, conforme al artículo 294 del TRLGSS, gestionar las funciones y servicios derivados de dicha protección, pudiendo las empresas colaborar con este organismo asumiendo el pago delegado de estas prestaciones, en los supuestos y las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Adicionalmente a este sistema de protección social por contingencias comunes o profesionales que afectan directamente a los trabajadores, nuestro ordenamiento jurídico prevé también la existencia de un fondo público para garantizar la percepción de salarios adecuados e indemnizaciones insatisfechas por causas derivadas de desequilibrios patrimoniales en las empresas que provoca la aparición de deudas laborales, siendo este fondo de garantía salarial uno de los mecanismos más eficaces de amparo hacia los trabajadores. Su gestión corresponde a FOGASA, que es un organismo autónomo cuya regulación se encuentra contenida en el artículo 33 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto

de los Trabajadores (TRLET) y en el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.

Al formar parte del sector público estatal y, dentro de este, del sector público administrativo, de acuerdo con los artículos 2.1.b), 2.2.h) y 3.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), las entidades y organismos que forman parte del ámbito subjetivo de esta fiscalización están sometidos al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero regulado en la citada LGP.

Las ESSS y los OOAA que forman parte del ámbito subjetivo de esta fiscalización han cumplido con su obligación de rendición de cuentas durante el ámbito temporal objeto de fiscalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 137 y 139 de la LGP y en el artículo 34 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Asimismo, todos estos entes han cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, establecido en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en el artículo 30 de citada la Ley 7/1988, de 5 de abril, que regula su funcionamiento.

I.7. MARCO NORMATIVO

El marco legislativo aplicable a las entidades y OOAA fiscalizados en el ámbito temporal que abarca esta fiscalización está constituido por un cuerpo normativo muy prolijo, motivo por el cual se ha optado por recoger las normas más significativas en el anexo 1.

Asimismo, ha de señalarse que, exclusivamente con fines expositivos, se ha optado por identificar los Reales Decretos-leyes relativos a la aprobación de las medidas contra el COVID-19, prescindiendo del título de la norma, esto es, recogiendo, únicamente, el número y la fecha de aprobación.

I.8. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido a los actuales titulares de los Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de Trabajo y Economía Social, así como a los responsables de las entidades y organismos fiscalizados, y a quienes ostentaron dichos cargos durante el ejercicio fiscalizado, con objeto de que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones.

En el plazo concedido formularon alegaciones el Director General de la TGSS, la Directora General del INSS, el Gerente de MUGEJU, el Presidente de Mutual Midat Cyclops y el Presidente de Mutualia, mutuas colaboradoras con la Seguridad Social números 1 y 2 respectivamente.

Asimismo, treinta destinatarios han remitido escrito manifestando su deseo de no formular alegaciones, estos son, el Director General de la DGOSS; los responsables de las entidades y organismos siguientes: ISM, INGESA, GISS, FOGASA, ISFAS y MUFACE; los Presidentes de las MCSS nºs 3, 7, 10, 11, 15, 21, 39, 61, 72, 115, 185, 267, 272, 274, 275 y 276 (Activa Mutua 2008³, Mutua Montañesa, Mutua Universal, Maz, Umivale, Mutua Navarra, Mutua Intercomarcal, Fremap, Solimat, Cesma, Mutua Balear, Unimat, Mac, Ibermutua, Fraternidad-Muprespa y Egarsat

³ Con efectos de 1 de enero de 2022, Umivale, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 15, ha absorbido a Activa Mutua 2008, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 3, pasando a denominarse Umivale Activa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 3.

respectivamente); los Presidentes de los centros mancomunados de mutuas nº 291 Hospital Intermutual de Euskadi y nº 292 Hospital Intermutual de Levante, así como los ex responsables del INGESA y del ISFAS, y los ex Presidentes de Mutua Intercomarcal, Egarsat y Hospital Intermutual de Euskadi.

Se han recibido fuera de plazo un oficio del ex Presidente de Mutua Navarra informando que no presentaba alegaciones y dos escritos de la Ministra de Trabajo y Economía Social, el primero comunicando que no formulaba alegaciones al Anteproyecto de Informe y el segundo dando traslado de las consideraciones efectuadas por el SEPE.

Por último, el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; el Director General del IMSERSO; el Director General del SEPE; el Presidente de Asepeyo, MCSS nº 151; y el ex Presidente de Mutua Navarra, MCSS nº 21, no remitieron escrito de alegaciones al Anteproyecto de Informe.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para explicar el motivo por el que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

En cumplimiento del precitado artículo 44 de la Ley 7/1988, todas las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En este apartado se exponen los resultados obtenidos del análisis del impacto económico de las medidas adoptadas por el Gobierno para afrontar la crisis provocada por la brusca interrupción de la actividad económica y productiva nacional a causa de las restricciones impuestas en la lucha contra la pandemia del COVID-19, que se han materializado a través de la concesión de ayudas económicas a los afectados.

Las ayudas recogidas en las medidas analizadas se han articulado a través de distintos Reales Decretos-leyes, utilizando mecanismos de protección ya existentes en el ordenamiento jurídico español. Las normas reguladoras de estas ayudas extraordinarias han adaptado estos mecanismos preexistentes a las nuevas circunstancias generadas por el COVID-19, flexibilizando las condiciones de acceso, agilizando los procedimientos de gestión y mejorando, en algunos supuestos, sus coberturas económicas; todo ello con carácter temporal, con el objetivo de llegar, y hacerlo con rapidez, a colectivos que, de otra forma, no hubieran tenido derecho a percibir ayudas. En el anexo 2 se detallan las distintas medidas adoptadas, referenciadas en cada caso a los preceptos reguladores de los Reales Decretos-leyes aplicados, que fueron adoptados con el fin de atajar la crisis económica causada por el COVID 19.

También se analizan en este apartado otros costes económicos asociados a la pandemia que derivan del efecto del COVID-19 sobre los mecanismos de protección preexistentes, así como de

los cambios que ha sido necesario implementar en las organizaciones administrativas y de personal para adaptarse a la nueva situación.

Finalmente, ha de señalarse que la exposición de los resultados de esta fiscalización relativos a importes, se presentan en euros, si bien por razones de operatividad, las cifras recogidas en algunos de los cuadros se han expresado en millones de euros.

II.1. MEDIDAS Y AYUDAS APROBADAS PARA REACTIVAR LA ECONOMÍA

En este subapartado se presentan las distintas ayudas con impacto económico en las entidades y organismos que forman parte del ámbito subjetivo de esta fiscalización, así como el resultado de su análisis. Para facilitar su exposición, dichas medidas se han clasificado en cuatro bloques atendiendo a la situación que se persigue proteger y a la ayuda dispensada.

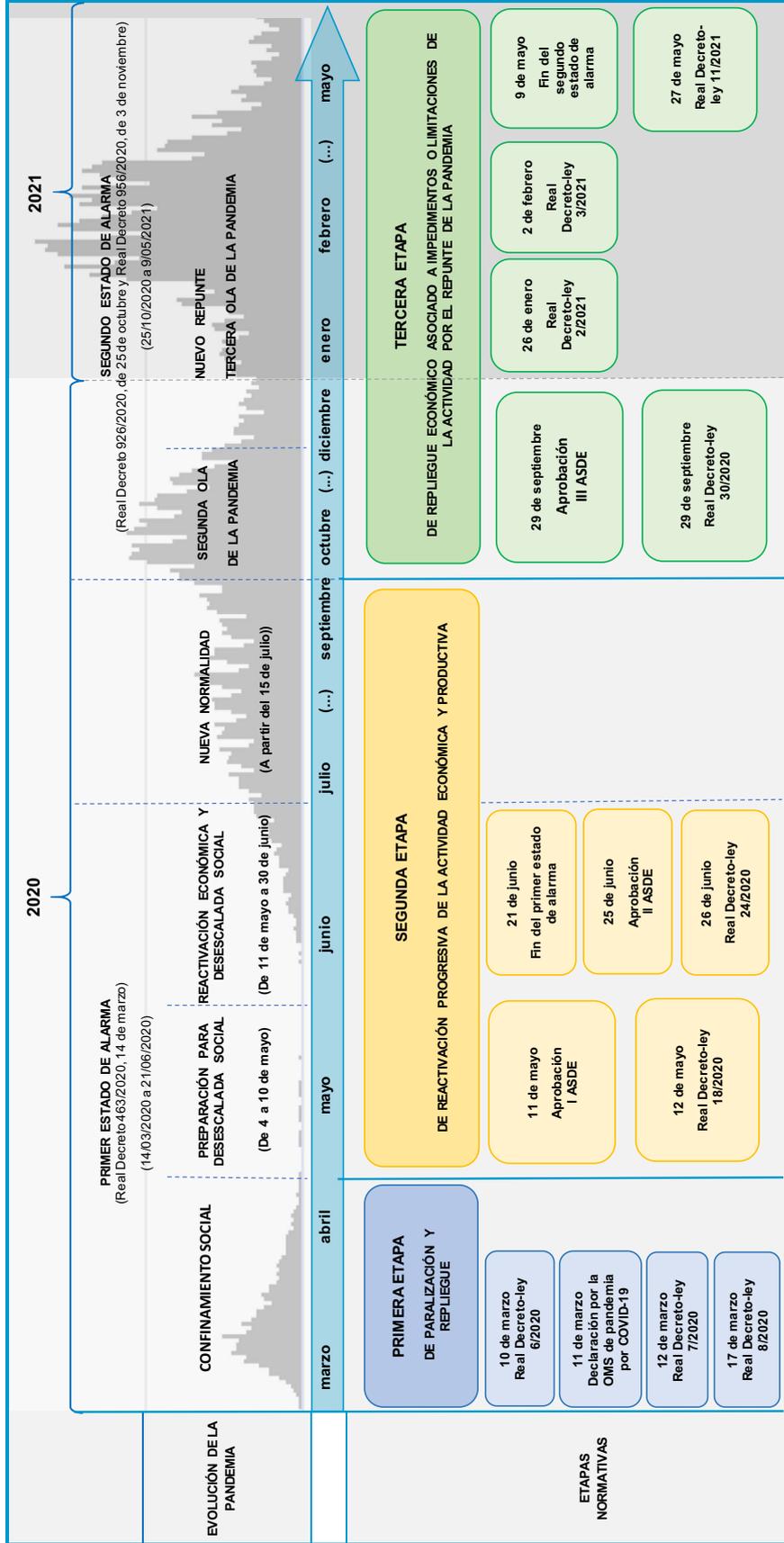
Cada bloque de medidas se ha analizado bajo una perspectiva integral, contemplando una breve descripción de las características de las ayudas que contienen y de su marco normativo, y efectuando una valoración de su impacto económico sobre las entidades afectadas. Ha de tenerse en cuenta que esta repercusión cuantitativa puede ir asociada a un incremento directo del gasto, pero también a una minoración de los ingresos esperados, descontándose de dicho impacto el efecto de las ayudas indebidamente concedidas, en caso de disponer de dicha información. Adicionalmente, cuando ha sido posible, se ha realizado una valoración de la racionalidad económico-financiera de este impacto. Concluye el análisis con una evaluación del grado de cobertura logrado en relación con el número de beneficiarios atendidos sobre el colectivo que se pretende proteger, así como de la carga de trabajo que ha supuesto la tramitación de estas ayudas para los entes responsables de su gestión.

Asimismo, puesto que las medidas y ayudas aprobadas son una respuesta a las consecuencias que, sobre la actividad laboral y económica nacional, ha provocado el avance del COVID-19, la cronología de aquellas deriva de la evolución experimentada por la propia pandemia y de los mecanismos de contención y restricción adoptados para atajarla. Así, a lo largo de 2020, pueden distinguirse tres etapas asociadas a la incidencia del virus, en las que se han aprobado las medidas dirigidas a proteger las situaciones de necesidad del momento y evitar la completa paralización de la actividad económica. Ha de significarse la imposibilidad de asignar a cada una de ellas límites temporales perfectamente definidos, ya que su inicio y finalización se va solapando, siguiendo la evolución de la situación generada por la pandemia.

A continuación, se muestran gráficamente estas tres etapas normativas:

ESQUEMA 1

EVOLUCIÓN DE LA PANDEMIA Y ETAPAS DE RESPUESTA NORMATIVA A DICHA EVOLUCIÓN (MARZO 2020 A MAYO 2021)



Primera etapa, de paralización y repliegue

La respuesta a la crisis del COVID-19 en forma de medidas económicas se inicia, tras la aparición en nuestro país de los primeros casos de COVID-19, con la publicación del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo. El 30 de enero de 2020 el Director General de la OMS había declarado el brote del COVID-19 como una emergencia de salud pública internacional, que elevó a la categoría de pandemia el 11 de marzo de 2020.

Por tanto, a los efectos de esta fiscalización, esta primera etapa normativa puede considerarse iniciada a principios del mes de marzo, extendiendo su duración, aproximadamente, hasta finales de abril, poco antes del comienzo de la desescalada social. En España, para evitar el avance de la enfermedad, con base en la declaración dictada por la OMS, se adoptan medidas restrictivas de la movilidad y de la actividad económica, mediante la declaración del primer estado de alarma aprobado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que genera la paralización y el repliegue de la actividad económica.

Para mitigar el impacto negativo provocado por esta situación, en esta primera etapa normativa se aprueba un conjunto de medidas extraordinarias y coyunturales, compuesto por mecanismos de protección a familias, empresas y trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Las más significativas se describen a continuación, distinguiendo entre las de carácter social y las destinadas a conservar el tejido productivo:

- Protección social de los trabajadores por cuenta propia y ajena que se vean forzados a permanecer en sus domicilios por razones sanitarias durante los períodos de aislamiento o contagio de la enfermedad asociada al COVID-19, dando a estos períodos la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por IT del sistema de la Seguridad Social. Esta medida es de las primeras adoptadas y se recoge en el mencionado Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, extendiéndose con posterioridad al colectivo de trabajadores afiliados a los Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos a través del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo.
- Protección al tejido productivo, esto es, a las empresas y los trabajadores, que han visto reducida o suspendida su actividad como consecuencia de las medidas de restricción y contención adoptadas. Esta estrategia, recogida fundamentalmente en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, persigue que, pese a la situación generada por la emergencia sanitaria, se prevenga y contenga la destrucción del empleo y del tejido empresarial. En concreto, contiene medidas coyunturales de flexibilización y agilización de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para que las empresas puedan modular y adecuar su nivel de actividad, evitando así que una situación transitoria y excepcional provoque su salida del mercado, estabilizando el empleo y conteniendo la destrucción de puestos de trabajo y de la capacidad productiva. Asimismo, incluye medidas de apoyo a la liquidez empresarial (exoneraciones en las cotizaciones sociales) para reducir el coste de mantenimiento de las empresas gravemente afectadas por la paralización de la actividad económica y permite el acceso de los trabajadores afectados por esta situación a las prestaciones económicas por desempleo.

Por último, se recogen también ayudas extraordinarias para la cobertura del cese o suspensión de actividad de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, provocados ambos por una situación en todo caso involuntaria.

Segunda etapa, de reactivación progresiva de la actividad económica y productiva

El ámbito temporal de esta etapa normativa coincide con el de la aplicación del *Plan para la transición a la nueva normalidad*, aprobado por el Gobierno el 28 de abril de 2020, cuya vigencia se inicia a comienzos del mes de mayo (aproximadamente, entre los días 4 y 10 de mayo), con la puesta en marcha, en diferentes fases, de la desescalada social y la reactivación económica (aproximadamente, entre el 11 de mayo y el 30 de junio de 2020), que condujeron a la fase conocida como de “Nueva normalidad” (a partir del 1 de julio de 2020, aproximadamente).

En la primera quincena de mayo (de preparación de la desescalada social) y puesto que tras los primeros meses de confinamiento de la población la alarma sanitaria continúa afectando a la actividad empresarial, se alcanza el primer Acuerdo Social en Defensa del Empleo (I ASDE), entre los agentes sociales y el Gobierno el 11 de mayo de 2020, con vigencia hasta el 30 de junio de 2020. Este acuerdo constituye un instrumento para dar continuidad y completar el desarrollo estratégico contenido en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, siendo su eje fundamental seguir aplicando las medidas de flexibilización reguladas en dicha norma. Sus objetivos se plasman en el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, que contiene las medidas para permitir y facilitar a las empresas la transición del período inicial y excepcional de paralización generado en la primera etapa, hacia una reactivación progresiva de la actividad económica y productiva, pero lejos aún de conseguir su completa recuperación, puesto que la situación de emergencia sanitaria continúa produciendo efectos negativos sobre las empresas y el empleo.

El 25 de junio de 2020 (a punto de iniciarse la conocida como “nueva normalidad”) se firma el II ASDE, un acuerdo que da continuidad a los objetivos de defensa del empleo, y cuya vigencia se extiende al 30 de septiembre de 2020. Por tanto, en esta segunda parte de esta etapa se mantienen las medidas extraordinarias de flexibilización para modular y adecuar la actividad de las empresas como mecanismo de defensa del tejido productivo y del empleo aprobadas con anterioridad⁴, pero adaptadas al momento que se atraviesa, caracterizado por la persistencia de los efectos de la crisis sanitaria sobre las empresas, el carácter heterogéneo de la recuperación de la actividad, según los sectores de la economía y las zonas geográficas, y la posibilidad de que puedan establecerse nuevas restricciones de esa actividad por razones sanitarias. Asimismo, se mantienen las ayudas a la liquidez empresarial mediante la concesión de exoneraciones en el pago de cotizaciones sociales y la protección por desempleo dispensada a los trabajadores de las empresas acogidas a estos mecanismos de flexibilización.

Todas estas medidas se materializan con la aprobación del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, que sucede a los dos anteriores. En este Real Decreto-ley, es especialmente significativa la protección prevista para los trabajadores autónomos, pues recoge una exención progresivamente descendente en la cotización durante los tres primeros meses siguientes al levantamiento del estado de alarma para aliviar la carga económica que supone el inicio o la continuidad de sus actividades. Además, prevé la posibilidad de compatibilizar la prestación de cese de actividad regulada en el TRLGSS con el trabajo por cuenta propia, siempre que se cumplan determinados requisitos. Con ello, se busca garantizar unos ingresos mínimos al autónomo que le permitan mantener su actividad. Finalmente, establece también una prestación extraordinaria para los trabajadores fijos de temporada que han visto imposibilitado el inicio o el desarrollo ordinario de su actividad.

⁴ Esta referencia se entiende hecha al Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, aprobado en la primera etapa normativa, y al Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, aprobado al iniciarse esta segunda etapa.

Esta etapa puede considerarse concluida hacia mitad de septiembre, si bien, ha de señalarse que, aunque la segunda ola del coronavirus alcanza su punto álgido en octubre, el repunte de la pandemia comienza en el mes de julio, con un aumento de los casos por COVID-19, que incluso conducen en algunas zonas del país a la imposición de cierres perimetrales. Por ello, la tercera etapa que se inicia, aproximadamente, a mitad del mes de septiembre, puede considerarse, normativamente hablando, como una respuesta a esa segunda ola iniciada, de facto, meses atrás.

Tercera etapa, de repliegue económico asociado a impedimentos o limitaciones de la actividad por el repunte de la pandemia

Debido a la prolongación de la pandemia y ante la necesidad de tener que suspender nuevamente determinadas actividades, el 29 de septiembre de 2020, se aprueba el III ASDE, para continuar amortiguando los efectos socio-económicos provocados, seguir salvaguardando el empleo en los diferentes entornos y situaciones que esta crisis sanitaria pudiera ir generando y garantizar la viabilidad futura de las empresas.

Este acuerdo cristaliza en la aprobación del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, que vuelve a prorrogar las medidas excepcionales previstas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (de modulación de la actividad empresarial, de ayuda al desempleo de los trabajadores afectados y de ayudas a la liquidez de las empresas), dado que persisten las causas que condujeron a su adopción y los efectos sobre las empresas. También prevé nuevas medidas para hacer frente a la suspensión y reducción de jornadas laborales causadas por impedimentos o limitaciones en el desarrollo de la actividad empresarial derivadas de las medidas de restricción y contención adoptadas por las autoridades competentes. Asimismo, se adoptan nuevas medidas para garantizar a los trabajadores autónomos unos ingresos mínimos en caso de suspensión de su actividad en virtud de una resolución administrativa o en caso de que no tengan derecho para acceder a las ayudas por cese de actividad del TRLGSS y se prorrogan determinadas ayudas previstas para ellos en el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio.

A finales de octubre se decreta el segundo estado de alarma, en respuesta a la segunda ola de la pandemia, que se inicia en julio, como se ha indicado anteriormente. Hacia el mes de diciembre comienza un nuevo repunte de los contagios, dando lugar a la tercera ola del COVID-19.

Esta etapa, puede considerarse concluida con el fin del segundo estado de alarma iniciado el 25 de octubre de 2020, es decir, termina el 9 de mayo de 2021, más allá del ámbito temporal de esta fiscalización, por lo que en este Informe solo se analizan las medidas y ayudas con repercusión económica hasta 31 de diciembre de 2020.

De todo lo anterior relativo a las tres etapas normativas y de la exposición de motivos de estas normas se desprende que la finalidad de todas las medidas aprobadas era la protección social y la asistencia al tejido productivo para el mantenimiento del empleo, evitando que la situación coyuntural provocada por el COVID-19 pasara a ser estructural, con efectos negativos más duraderos sobre empresas y trabajadores, por cuenta propia y por cuenta ajena, de forma que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se lograra, lo antes posible, una recuperación de la actividad.

II.1.1. Medidas de protección social a los trabajadores por razones sanitarias asociadas al COVID-19

El ordenamiento jurídico español prevé prestaciones económicas y otros beneficios para la protección ante situaciones derivadas de enfermedad o accidente.

La prestación de IT tiene por finalidad la cobertura de la pérdida de rentas del trabajador producida por una enfermedad común o profesional, o por un accidente no laboral o de trabajo, así como los períodos de observación por enfermedad profesional.

En el ámbito de la Seguridad Social su regulación se recoge en los artículos 169 a 176 del TRLGSS y, según la opción realizada por el empresario en el momento de la inscripción, alta y afiliación, el reconocimiento del derecho a la prestación corresponde al INSS, al ISM y a las MCSS. Para los trabajadores pertenecientes a los regímenes especiales de los funcionarios públicos del Estado se regula en su normativa específica contenida, para MUFACE, en el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado⁵, para MUGEJU, en el Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia⁵ y, para ISFAS, en el Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas⁵.

II.1.1.1. PRESTACIÓN DE INCAPACIDAD TEMPORAL ASIMILADA A ACCIDENTE DE TRABAJO POR COVID-19

La alarma sanitaria generada por el COVID-19 supuso un incremento del número de personas que no pudieron acudir a su puesto de trabajo, ya sea por haber contraído la enfermedad, por la obligatoriedad de permanecer en aislamiento preventivo, o por residir o trabajar en un municipio con restricciones a la movilidad habiéndoles sido denegada, de forma expresa por autoridad competente, la posibilidad de desplazarse. Para evitar la desprotección social de los trabajadores en esas situaciones y, a la vez, reforzar el carácter de la protección dispensada, en la primera etapa de la pandemia se aprobaron dos Reales Decretos-leyes que contenían las siguientes medidas:

- Considerar como situaciones asimiladas al accidente de trabajo, con carácter exclusivo para la prestación económica de IT que el sistema de Seguridad Social dispensa a los trabajadores por cuenta propia o ajena incluidos en su ámbito de protección, los períodos de contagio de la enfermedad producida por el COVID-19 y de aislamiento preventivo, siempre que uno y otro no deriven del ejercicio de su profesión. Esta medida, recogida en el artículo 5 del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, se extendió, con posterioridad, al colectivo de trabajadores afiliados a los Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos a través del artículo 11 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo. En el momento de redactar este informe, estas ayudas continúan en vigor.
- Asimismo, se hace idéntica asimilación para las situaciones derivadas de las restricciones a la movilidad impuestas a quienes tienen la residencia o el lugar de trabajo en un municipio con limitaciones de entrada y salida durante la vigencia de los dos estados de alarma, así como aquellas acordadas por los gobiernos autonómicos. Esta medida, que es exclusiva para los trabajadores protegidos por el sistema de la Seguridad Social, está también regulada en el

⁵ En concreto, en la Sección 2ª del Capítulo V de esta norma.

artículo 5 del precitado Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, y está vigente desde el 9 de abril de 2020⁶, continuando en vigor en el momento de redactar este informe.

Para los trabajadores afiliados al sistema de la Seguridad Social, la asimilación de estas dos situaciones a la derivada de un accidente de trabajo supone:

- Una flexibilización de las condiciones de acceso a la prestación de IT, al suprimir la exigencia de períodos previos de cotización, garantizando así la protección social de los trabajadores que causen baja por estos motivos.
- Un refuerzo de la ayuda, al percibir el 75 % de la base reguladora de la prestación desde el día siguiente al del hecho causante y hasta la finalización del proceso, en lugar de recibir el 60 % hasta el vigésimo día como sucede en los procesos de IT derivados de contingencias comunes. Es decir, el trabajador percibe un importe superior al ordinario durante las tres primeras semanas de enfermedad, coincidiendo este período con la duración estimada⁷ de este proceso infeccioso.

Asimismo, la asimilación de estas situaciones a la derivada de un accidente de trabajo supone una flexibilización de las condiciones de acceso a esta prestación de IT del colectivo afiliado al mutualismo administrativo, esto es, a MUFACE, tengan o no acreditado el período mínimo de la cotización de seis meses, si bien, no se han reforzado las ayudas económicas, que comienzan a devengarse tras el día 91º en situación de IT⁸, ya que en este régimen el importe de la prestación derivada de contingencias profesionales no difiere de la derivada de contingencias comunes.

El colectivo de funcionarios afiliados a MUGEJU e ISFAS no precisa de este tipo de ayudas excepcionales puesto que, en el primer caso, no se exige período de carencia para percibir el subsidio de IT y, en el segundo, no existe esta prestación, salvo para un grupo reducido de afiliados⁹.

1. *Impacto económico de las ayudas sobre los entes que las asumen*

Para los trabajadores afiliados a la Seguridad Social la gestión de esta prestación se realiza, fundamentalmente por las MCSS, pero también por el INSS y el ISM, según la elección del empresario en el momento de su afiliación. MUFACE gestiona estas ayudas para el colectivo afiliado al mutualismo administrativo.

El impacto total de esta prestación asciende a 1.694.325.113,09 euros, correspondiendo 1.607.810.886,87 euros, el 94,89 %, a las MCSS, 78.849.862,19 euros al INSS, 7.387.246,35 euros a MUFACE y 277.117,68 euros al ISM.

⁶ Fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, que modificó el mencionado artículo 5 del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo.

⁷ Las instrucciones aclaratorias relativas al nuevo procedimiento de remisión de los partes de los servicios públicos de salud por coronavirus, conforme al Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, actualizadas a 19 de marzo y emitidas por el INSS establecen en su punto 4 que "la duración estimada para estos procesos de IT se fija entre 5 y 30 días naturales (procesos de corta duración conforme al RD 625/2014)".

⁸ De acuerdo con el artículo 94.1.a) del Reglamento General del Mutualismo Administrativo, el funcionario en situación de IT percibirá durante los tres primeros meses, la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias en la misma cuantía que le correspondería en cada momento en su puesto de trabajo.

⁹ Según la Memoria Anual de ISFAS, a diciembre de 2020, se trata de 528 funcionarios civiles cotizantes. Esta población representa el 0,09 % del colectivo total del Instituto, por lo que, dada su inmaterialidad, no se ha considerado en el análisis.

Las cuantías del INSS, el ISM y MUFACE son estimaciones realizadas por estas entidades y han sido las consideradas por este Tribunal al no disponer de otra documentación adicional que permita realizar un cálculo con mayor exactitud.

El INSS ha informado de que el incremento de gasto presupuestario, entre 2019 y 2020, de la IT derivada de las contingencias profesionales, por 78.849.862,19 euros, puede atribuirse al impacto de la prestación de IT causada por el COVID-19, correspondiendo 4.393.353,70 euros a la modalidad de pago directo, de lo que cabe deducir, según indica la entidad, que el resto, por 74.456.508,49 euros, sería el impacto imputable al sistema de pago delegado. Esta cifra ha sido estimada por el INSS ante la imposibilidad de conocer si las prestaciones de IT abonadas por esta modalidad de pago delegado están asociadas o no a un proceso por COVID-19¹⁰, lo que, además, determina, como se ha expuesto en el epígrafe I.5.1, que el gasto por este concepto se haya dejado registrado en la rúbrica presupuestaria donde se imputan los procesos de IT por contingencias profesionales ordinarias¹¹. Adicionalmente, aunque el INSS ha informado del coste total de los procesos de IT pendiente de imputar al presupuesto, no indica qué parte corresponde a la prestación de IT por ayudas derivadas del COVID-19, por lo que la cuantía facilitada por este concepto no se ha tenido en cuenta en la valoración del impacto total de esta prestación.

En circunstancia similar se encuentra MUFACE que ha señalado no disponer de información desagregada en relación con el coste de la prestación de IT derivada del COVID-19, realizando una estimación, basada en la variación del gasto de esta prestación respecto a 2019, cifrada en 7.387.246,35 euros.

Por otro lado, el ISM solo ha comunicado el coste de los procesos de IT asociados al COVID-19 abonados bajo la modalidad de pago directo, por 277.117,68 euros, pero no ha facilitado el correspondiente al pago delegado, ni tampoco una estimación razonable. Por tanto, la cifra aportada por esta entidad gestora podría estar infravalorada no resultando posible determinar con exactitud su cuantía, debido, además de a la falta de información complementaria, a que, al igual que sucede con el INSS, el ISM ha registrado este gasto junto con el derivado de los procesos de IT por contingencias profesionales ordinarias.

La falta de diferenciación entre el número de procesos de IT por COVID-19 y de IT no COVID-19 en el INSS, el ISM y MUFACE, ha impedido verificar la razonabilidad del coste medio por ayuda otorgada a cada beneficiario en estas entidades, habiéndose centrado el análisis de su razonabilidad solo en las MCSS.

¹⁰ Esta imposibilidad se debe, según el INSS "... a que la situación de pandemia, unida a la puesta en marcha de la nueva prestación de Ingreso Mínimo Vital, hizo inviable la adaptación de los procesos informáticos que permitiesen la imputación diferenciada a presupuesto".

¹¹ En sus alegaciones, el INSS señala que, finalmente, el coste de la IT de pago directo asociado al COVID-19 asciende a 4.139.149,83 euros y que, al cierre del ejercicio 2020, se ha registrado en la rúbrica 48210 "IT procesos derivados del Covid 19". Asimismo, corrige el coste de la IT por COVID-19 abonada bajo la modalidad de pago delegado situándolo en 70.571.562,53 euros, cifra que, según los cálculos del Tribunal, está infravalorada en 4.139.149,83 euros. La entidad considera que el incremento habido entre 2019 y 2020 en la rúbrica 48217 "IT de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales" (que asciende a 74.710.712,36 euros), menos el importe de la IT de pago directo por COVID-19 (por 4.139.149,83 euros), se corresponde con el coste de la IT por pago delegado. Sin embargo, esta última cantidad no debería descontarse puesto que este gasto (la IT de pago delegado por COVID-19), según reconoce el INSS en su alegación, se ha recogido en otra rúbrica presupuestaria distinta, la 48210 "IT procesos derivados del Covid 19", creada específicamente para esta finalidad. Los nuevos datos aportados por el INSS no modifican el coste total de la IT asociada al COVID-19, solo su distribución entre las dos modalidades de pago -directo y delegado-, si bien, la diferencia con las cifras inicialmente aportadas por la entidad, son cuantitativamente irrelevantes, motivo por el cual no se estima oportuno modificar el texto del Informe.

A partir de la información facilitada por las MCSS y de las estadísticas existentes en el portal web de la Seguridad Social, se ha calculado el coste medio de cada proceso de IT por COVID-19 iniciado en 2020, a efectos de verificar si se encuentra entre los límites máximo y mínimo que, para este tipo de procesos, marca la legislación aplicable. Así, en 2020, se iniciaron 2.497.396¹² procesos de IT por COVID-19, y el coste medio de cada uno de ellos ascendió a 643,79 euros. Este importe se halla dentro de la horquilla fijada por la normativa reguladora (cuantía legal mínima de 393,49¹³ euros y máxima de 1.525,23¹⁴ euros. Por otro lado, la duración media de estos procesos que fue de 15,99¹² días, también está comprendida en el intervalo establecido por las instrucciones aclaratorias del INSS para esta enfermedad⁷. Por tanto, el coste medio de estos procesos y su duración media se consideran razonables.

2. Grado de cobertura de las ayudas

El análisis del grado de cobertura de estas ayudas se efectúa únicamente para el colectivo de trabajadores protegido por las MCSS, al no disponer, como se ha indicado anteriormente, de información sobre la totalidad de los procesos de IT por COVID-19 acaecidos en 2020 para el INSS y el ISM.

El estudio compara, para el período de marzo a diciembre de 2020, la relación existente entre el colectivo de perceptores mensuales de esta prestación en las MCSS y el colectivo de potenciales beneficiarios afiliados a estas entidades colaboradoras, también por meses, según la información facilitada por la DGOSS. Esta información se recoge en el anexo 3.1.

La representación gráfica, para el período considerado, del porcentaje de trabajadores afiliados al sistema de Seguridad Social que han percibido esta ayuda, se muestra a continuación:

¹² www.seg-social.es/Estadísticas_Mutuas (Documento: MUTUAS COLABORADORAS - COVID-19 - Duración media, incidencia, prevalencia, procesos iniciados, en vigor y trabajadores protegidos en el período).

¹³ 75 % de la base mínima de cotización del Régimen General de la Seguridad Social (1.050 euros, según la Orden TMS/83/2019, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2019, en vigor para 2020).

¹⁴ 75 % de la base máxima de cotización del Régimen General de la Seguridad Social (4.070 euros, según la citada Orden TMS/83/2019, de 31 de enero).

GRÁFICO 1
GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE IT POR COVID-19



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el anexo 3.1.

Tal y como se aprecia, en el mes de marzo de 2020 un 1,89 % de los trabajadores afiliados a las MCSS se encontraba en situación de IT derivada de las medidas de protección social por razones sanitarias a causa del COVID-19. Este porcentaje se redujo paulatinamente durante el confinamiento, alcanzando su nivel más bajo al finalizar el primer estado de alarma. A partir del mes de agosto, coincidiendo con el inicio de la segunda ola de la pandemia, el número de beneficiarios de esta prestación se incrementó rápidamente, llegando a su máximo (2,67 %) en octubre, en paralelo con las medidas de restricción y contención derivadas de la aprobación del segundo estado de alarma decretado a finales de dicho mes. A partir de esta fecha, se reduce el porcentaje, manteniéndose por debajo del 2 %.

Finalmente, ha de manifestarse que debido a la falta de datos sobre el número de procesos de IT por COVID-19 de los afiliados al mutualismo administrativo no se puede determinar el grado de cobertura de esta prestación económica para este colectivo.

II.1.1.2. CONSIDERACIÓN COMO ENFERMEDAD PROFESIONAL AL CONTAGIO POR COVID-19 POR LOS PROFESIONALES QUE PRESTAN SUS SERVICIOS EN CENTROS SANITARIOS O SOCIOSANITARIOS

Con base en el artículo 156.2 del TRLGSS, el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, en su artículo 9, señala que todos los profesionales que prestan sus servicios en centros sanitarios o sociosanitarios y que contraigan el virus por haber estado expuestos a este riesgo directo en el ejercicio de su profesión, incluidos aquellos que fallezcan por esta causa en los cinco años siguientes al contagio, tendrán acceso a las prestaciones de Seguridad Social derivadas de una contingencia profesional por accidente de trabajo, por considerar que cumplen los requisitos establecidos en el mencionado artículo 156.2.e) del TRLGSS.

Esta previsión -independientemente de las posibles reclamaciones individuales que pudieran producirse por responsabilidad patrimonial de las administraciones sanitarias- era aplicable hasta el último día del mes siguiente a la finalización del primer estado de alarma, esto es, hasta el 31 de julio de 2020, pero se prorrogó por la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, desde el 1 de agosto de 2020 hasta que las autoridades sanitarias levantaran todas las medidas de prevención adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Sin embargo, esta última norma fue derogada por Resolución de 10 de septiembre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación

del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de forma que, para salvaguardar estos derechos, la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, establece un nuevo período de vigencia, con efectos retroactivos desde la fecha de declaración de la pandemia por la OMS, hasta que las autoridades sanitarias supriman todas las medidas de prevención adoptadas para hacer frente a esta crisis sanitaria. Esta última norma ha sido implícitamente derogada por la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, que en su disposición adicional cuarta contempla la situación regulada por el Real Decreto-ley 28/2020, con la misma redacción.

Con posterioridad, el artículo 6 del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, amplía la protección de este colectivo por dicha contingencia, que accede así a las mismas prestaciones que el sistema de la Seguridad Social otorga a las personas afectadas por una enfermedad profesional, en el mismo ámbito temporal establecido por el mencionado Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre. Ello supone, en el caso de los trabajadores que tienen las contingencias profesionales protegidas por una MCSS, que estas entidades han de constituir los capitales coste de pensiones correspondientes en la TGSS¹⁵ por las prestaciones económicas de invalidez, muerte y supervivencia derivadas de contingencias profesionales asociadas al COVID-19. Solo se dispone de los datos de seis MCSS, respecto a 15 siniestros acaecidos, cuyo detalle se muestra a continuación¹⁶:

CUADRO 1
IMPACTO ECONÓMICO POR LA CONSTITUCIÓN DE CAPITALS COSTE DERIVADOS DE
ENFERMEDAD PROFESIONAL ASOCIADA AL COVID-19

(En euros)

MCSS	Coste total	Pagado(*)	Pendiente de pago(**)
FREMAP	153.339,58	153.339,58	-
SOLIMAT	5.003.251,68	2.318.829,78	2.684.421,90
ASEPEYO	854.921,02	854.921,02	-
IBERMUTUA	154.600,00	-	154.600,00
FRATERNIDAD-MUPRESA	-	-	-
EGARSAT	178.317,11	-	178.317,11
TOTAL	6.344.429,39	3.327.090,38	3.017.339,01

(*) Importe ingresado en la TGSS.

(**) Importe recogido en la Provisión para contingencias en tramitación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las MCSS que figuran recogidas en el cuadro.

¹⁵ El sistema financiero en materia de pensiones causadas por incapacidad permanente o muerte derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional cuya responsabilidad corresponda asumir a las MCSS, se regula en el artículo 110.3 del TRLGSS y consiste en la capitalización del importe de dichas pensiones en la TGSS, hasta el límite de su respectiva responsabilidad, constituyendo los capitales coste correspondientes. Por capital coste se entenderá el valor actual de dichas prestaciones, y se determinará en función de las características de cada pensión y aplicando los criterios técnicos-actuariales más apropiados, de forma que los importes que se obtengan garanticen la cobertura de las prestaciones con el grado de aproximación más adecuado aplicando las tablas de mortalidad y la tasa de interés vigentes en cada momento.

¹⁶ En el trámite de alegaciones, Mutual Midat Cyclops y Mutualia informan de la existencia de costes no comunicados al Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, devengados en 2020, asociados a capitales coste de pensiones por las prestaciones de invalidez, muerte y supervivencia por contingencias profesionales asociadas al COVID-19, de los profesionales que prestan sus servicios en centros sanitarios o sociosanitarios. Mutual Midat Cyclops indica que son dos los expedientes tramitados por este concepto, por un importe conjunto de 433.513,79 euros, (401.319,90 euros pagados en 2020 y 32.193,89 euros en 2021) y Mutualia informa que se trata de un expediente por 172.560,25 euros. La escasa relevancia cuantitativa de los nuevos datos aportados por ambas MCSS en el trámite de alegaciones no afecta a las conclusiones obtenidas por este Tribunal, motivo por el cual se han mantenido los datos incluidos en el presente Informe en relación con el gasto asociado a estos capitales coste.

El derecho a esta prestación se genera con el siniestro derivado de la enfermedad profesional del trabajador, ingresando en ese momento la MCSS en la TGSS el capital coste correspondiente. Debido al número de variables que intervienen en su cálculo (como el tipo de prestación -incapacidad permanente y su grado o muerte y supervivencia- la base reguladora cotizada por el trabajador, etc.) no se puede obtener un importe que sirva de referencia para verificar la razonabilidad de los capitales coste constituidos en la TGSS. Asimismo, debido a que se trata solo de 15 siniestros acaecidos respecto a 6 MCSS, no se ha estimado de interés relevante, a los efectos de la presente fiscalización, determinar el grado de cobertura de esta prestación económica.

II.1.2. Medidas de protección por el cese actividad laboral de los trabajadores por cuenta propia o autónomos

El ordenamiento jurídico español dispone de un sistema específico de protección por el cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, regulado en el Título V del TRLGSS, siempre que sus causas sean ajenas a la voluntad del trabajador y con origen en situaciones distintas de la enfermedad o el accidente. Estas situaciones están tipificadas en el artículo 331 del precitado texto legal, y entre ellas se recogen aquellas que derivan de la concurrencia de motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos (ETOP) y de fuerza mayor (FM), determinantes, respectivamente, de la inviabilidad de proseguir o del cese -temporal o definitivo- de la actividad económica o profesional¹⁷.

La gestión de la prestación por cese de actividad, de acuerdo con el artículo 346.3 del TRLGSS, corresponde a las MCSS, salvo que el trabajador tenga cubierta la protección dispensada a las contingencias profesionales con una entidad gestora de la Seguridad Social, en cuyo caso corresponde al ISM, en el ámbito del RETM, y al SEPE, en el ámbito del RETA.

II.1.2.1. PRESTACIONES POR CESE DE ACTIVIDAD Y EXENCIONES Y EXONERACIONES EN LAS COTIZACIONES

Las medidas se aprueban para dispensar protección a los trabajadores por cuenta propia o autónomos cuya actividad se ha visto suspendida o reducida como consecuencia del efecto que, sobre la economía, han tenido los mecanismos de restricción adoptados para hacer frente a la pandemia del COVID-19. Se desarrollan a través de diferentes tipos de ayudas en función de la situación que pretenden proteger, las cuales se recogen en un cuerpo normativo constituido por tres Reales Decretos-leyes¹⁸.

De acuerdo con las tres etapas en que se ha dividido cronológicamente la respuesta normativa a la evolución de la pandemia durante 2020, en el esquema nº 2, que figura a continuación, se muestra una recapitulación de estas ayudas, algunas de las cuales extienden su vigencia a 2021. La terminología empleada para su identificación es la utilizada por los entes que las han gestionado. Asimismo, el esquema nº 3 recoge un resumen de la protección económica otorgada:

¹⁷ Ambas situaciones, por motivos ETOP y FM, están previstas en el artículo 331.1.a) y 331.1.b) del TRLGSS, respectivamente.

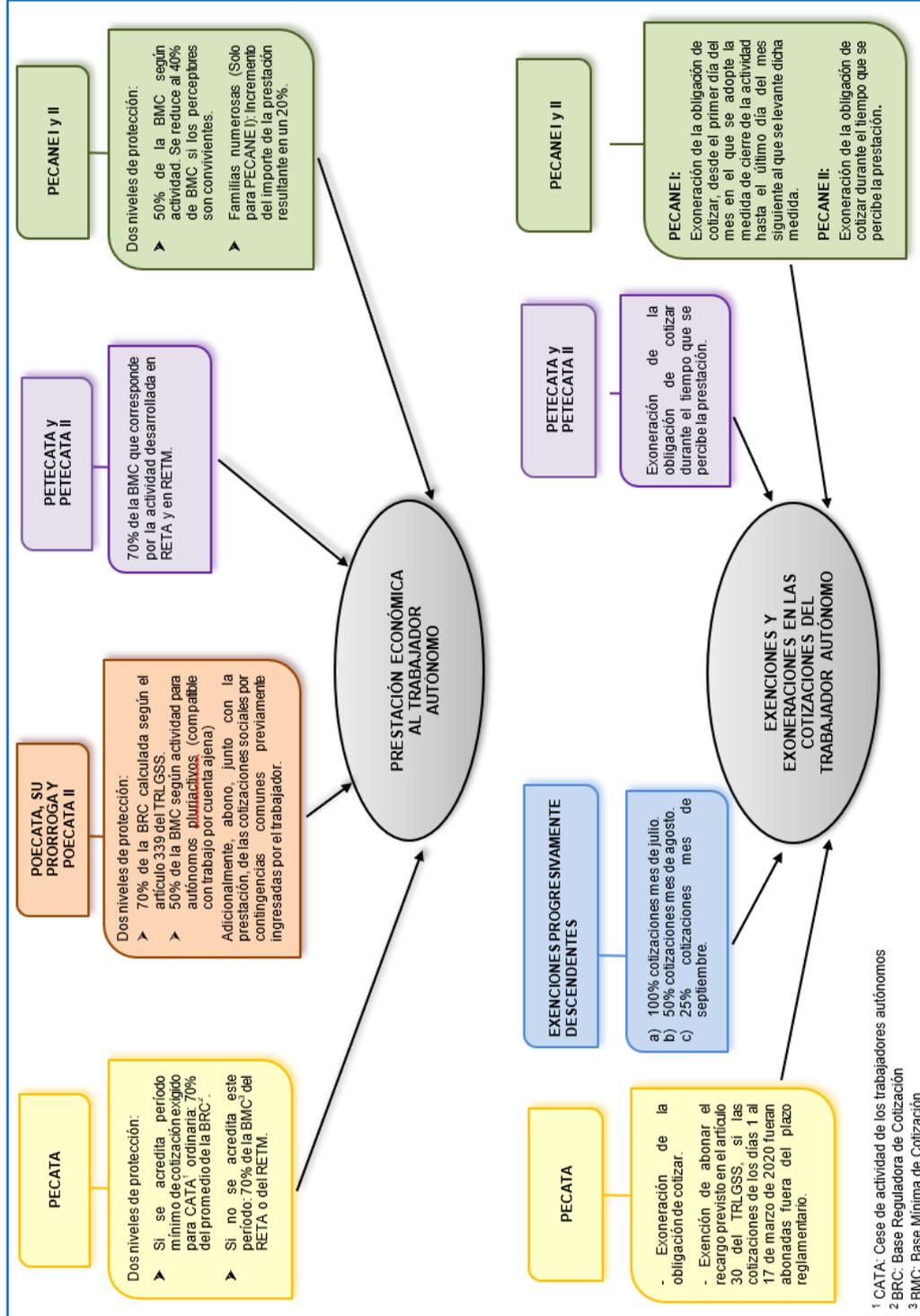
¹⁸ Estos tres Reales Decretos-leyes están recogidos en el anexo 2.

ESQUEMA 2 AYUDAS COVID-19 POR CESE DE ACTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

2020		2021			
PRIMER ESTADO DE ALARMA (Real Decreto 463/2020, 14 de marzo) (15/03/2020 a 21/06/2020)		SEGUNDO ESTADO DE ALARMA (Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre y Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre) (26/10/2020 a 9/05/2021)			
PRIMERA ETAPA DE PARALIZACIÓN Y REPLIEGUE	SEGUNDA ETAPA DE REACTIVACIÓN PROGRESIVA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PRODUCTIVA	TERCERA ETAPA DE REPLIEGUE ECONÓMICO ASOCIADO A IMPEDIMENTOS O LIMITACIONES DE LA ACTIVIDAD POR EL REPUNTE DE LA PANDEMIA			
marzo PECATA (Art. 17 RDL 8/2020, 17 de marzo) Objetivo: Proteger y dar soporte al autónomo ante la suspensión o reducción de actividad laboral del primer estado de alarma. Beneficiarios: Autónomos con o sin derecho a CATA(*) ordinaria.	mayo junio julio agosto septiembre POECATA (Art. 9 RDL 24/2020, 26 de junio) Objetivo: Reactivar y proteger el empleo autónomo. Beneficiarios: Autónomos con derecho a CATA ordinaria que hayan recibido reducción de facturación prevista en artículo 9.1 del RDL 24/2020.	octubre PRÓRROGA POECATA (Disp. Ad. 4ª RDL 30/2020, 29 de septiembre) Objetivo: Reactivar y proteger el empleo autónomo. Beneficiarios: Autónomos con derecho a CATA ordinaria que hayan recibido POECATA y durante el cuarto trimestre mantengan requisitos del artículo 9.1 del RDL 24/2020.	noviembre POECATA II (Disp. Ad. 4ª RDL 30/2020, 29 de septiembre) Objetivo: Reactivar y proteger el empleo autónomo. Beneficiarios: Autónomos con derecho a CATA ordinaria que hayan recibido PECATA, pero no POECATA y acreditar reducción de ingresos y facturación previstos en DA 4ª del RDL 30/2020.	diciembre PETECATA II (Art. 14 RDL 30/2020, 29 de septiembre) Objetivo: Reactivar y proteger el empleo autónomo. Beneficiarios: Trabajadores autónomos de temporada con actividad desarrollada durante al menos 4 meses en el periodo comprendido entre junio y diciembre de cada uno de los dos años anteriores.	enero (...) mayo PECANE I (Art. 13.1 RDL 30/2020, 29 de septiembre) Objetivo: Proteger al colectivo de trabajadores autónomos afectados por la suspensión temporal de actividad con origen en una resolución adoptada por la autoridad competente como medida de contención para evitar la propagación del virus. Beneficiarios: Colectivo de autónomos afectado por esta suspensión temporal de actividad.
EXENCIONES PROGRESIVAMENTE DESCENDENTES (Art. 8 RDL 24/2020, 26 de junio) Objetivo: Aliviar costes al autónomo. Beneficiarios: Autónomos con actividad laboral normal.		PECANE II (Art. 13.2 RDL 30/2020, 29 de septiembre) Objetivo: Proteger al colectivo de trabajadores autónomos sin derecho a prestaciones de la D.A. cuarta del RDL 30/2020, ni a la CATA ordinaria. Beneficiarios: Autónomos sin derecho a CATA ordinaria, ni a POECATA II, ni a la prórroga de la POECATA.			

(*) CATA: Cese de actividad de los trabajadores autónomos.

ESQUEMA 3 RESUMEN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS POR Cese DE ACTIVIDAD Y DE LAS EXONERACIONES Y EXENCIONES OTORGADAS A LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS POR COVID-19



A continuación, se describen las características de las ayudas aprobadas en cada una de las tres etapas en que se ha dividido cronológicamente la pandemia en 2020:

Primera etapa, de paralización y repliegue

Las medidas aprobadas en esta fase tienen por objetivo proteger el trabajo por cuenta propia mediante la concesión de una prestación extraordinaria por cese de actividad a aquellos trabajadores autónomos afiliados al RETA, al Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios del Régimen Especial de la Seguridad Social (SETA) o al RETM, cuyas actividades, o bien se encuentran suspendidas o reducidas por las restricciones establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, o bien, han sufrido un descenso en su facturación¹⁹. La prestación extraordinaria, o PECATA, está regulada en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y su vigencia se extiende desde el 14 de marzo hasta el 30 de junio de 2020.

En su condición de trabajadores, se concede a los autónomos una prestación económica cuya cuantía varía en función de si tienen o no acreditado período mínimo de cotización, de forma que, en el primer caso será de un 70 % del promedio de la base reguladora cotizada, mientras que, en el segundo, de un 70 % de la base mínima de cotización del RETA o del RETM. Las cuantías máximas y mínimas de la prestación están referenciadas al Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) considerando también si el trabajador tiene o no hijos a su cargo. Esta prestación es compatible con el desarrollo de una actividad remunerada reducida.

Adicionalmente, el beneficiario, mientras recibe la prestación, permanece en situación de alta o asimilada al alta en el régimen correspondiente estando, sin embargo, exonerado de la obligación de cotizar, ya que ese período se considera como cotizado, con el beneficio añadido de que el tiempo de percepción de la prestación no reduce los períodos de prestación ordinaria por cese de actividad a los que pueda tener derecho en el futuro. Asimismo, las cotizaciones sociales de los días del mes de marzo no cubiertos por esta prestación extraordinaria (del 1 al 14 de marzo), que no fueran abonadas en el plazo reglamentario están exentas del recargo previsto en el artículo 30 del TRLGSS.

Segunda etapa, de reactivación progresiva de la actividad económica y productiva

En esta fase se aprueban dos tipos de medidas de actuación diferentes, en función de los objetivos que se pretenden conseguir:

- La primera tiene por finalidad aliviar los costes de los trabajadores por cuenta propia o autónomos que retoman su actividad laboral normal tras finalizar el primer estado de alarma. Esta ayuda excepcional consiste en la concesión de exenciones, progresivamente descendentes, en las cotizaciones a la Seguridad Social y formación profesional a favor de quienes hayan disfrutado de la PECATA. Regulada en el artículo 8 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, extiende su vigencia a los meses de julio, agosto y septiembre de 2020, exonerando, respectivamente, el 100 %, el 50 % y el 25 %, de la cotización, y se mantiene durante los períodos en los que el trabajador perciba prestaciones por IT o cualquier otro subsidio, siempre que exista obligación de cotizar. Resulta incompatible con

¹⁹ Los términos en los que se regula el requerido descenso en la facturación son los recogidos en el artículo 17.1, letras b), c) y d) del mencionado Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

la prestación ordinaria por cese de actividad, ya que, como ha sido señalado, el trabajador se encuentra realizando su actividad laboral normal.

- La segunda línea de actuación tiene por objeto reactivar y/o proteger el empleo, mediante la concesión de prestaciones económicas para aquellos trabajadores por cuenta propia o autónomos que inician de nuevo su actividad laboral pero que no llegan a recuperarla completamente. Esta prestación por cese de actividad y trabajo por cuenta propia, o POECATA, está regulada en el artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio. Para percibirla, el trabajador ha de cumplir la mayoría²⁰ de los requisitos que se exigen para tener derecho a la prestación por cese de actividad ordinaria del TRLGSS. Por tanto, básicamente, esta protección se acota al colectivo de los autónomos que podría optar a la prestación ordinaria.

Podrán solicitarla los beneficiarios de la PECATA, una vez haya sido agotada, pero, como se ha indicado, siempre que cumplan los requisitos para acceder a la prestación por cese de actividad ordinaria, establecidos en los apartados a), b), d) y e) del artículo 330.1 del TRLGSS, debiendo acreditar, adicionalmente, la reducción en su facturación y en sus rendimientos netos que exige el artículo 9.1 del Real Decreto-ley 24/2020. La POECATA, además, es compatible con el trabajo por cuenta propia al eximir al trabajador del requisito de encontrarse en situación legal de cese de actividad²¹, a diferencia de lo que ocurre con la prestación contributiva del TRLGSS. Además, el tiempo de percepción de esta ayuda extraordinaria, sí reduce los períodos de prestación ordinaria por cese de actividad a los que el beneficiario pueda tener derecho en el futuro.

El trabajador que la recibe ha de ingresar en la TGSS la totalidad de las cotizaciones sociales y, posteriormente, el ente que asume el coste de la prestación por cese de actividad le abona, junto con la cuantía de dicha prestación, el importe de la cotización por contingencias comunes a que se refiere el artículo 329 b) del TRLGSS.

La prestación tiene dos niveles de cobertura: el 70 % de la base reguladora, calculada conforme al artículo 339 del TRLGSS, o el 50 % de la base mínima de cotización para autónomos pluriactivos. Sus cuantías máximas y mínimas están referenciadas al IPREM, considerando también si el trabajador tiene o no hijos a su cargo.

Inicialmente, su vigencia se extiende del 1 de julio al 30 de septiembre de 2020, si bien se prorroga hasta el 31 de enero de 2021 por la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, para aquellos trabajadores que mantengan, durante el cuarto trimestre de 2020, los requisitos fijados en el artículo 9.1 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, para recibir la POECATA.

Por otro lado, la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 30/2020, regula la prestación POECATA II, destinada a beneficiarios de la PECATA que no han recibido la POECATA. Para percibir esta ayuda, el trabajador ha de cumplir los requisitos exigidos en el artículo 330.1 del TRLGSS para tener derecho a la prestación por cese de actividad ordinaria (igual que en la POECATA) y, adicionalmente, ha de acreditar, durante el cuarto trimestre de 2020, la reducción

²⁰ No se les exige que cumplan el requisito c) del artículo 330.1 del TRLGSS: “c) Encontrarse en situación legal de cese de actividad, suscribir el compromiso de actividad al que se refiere el artículo 300 y acreditar activa disponibilidad para la reincorporación al mercado de trabajo a través de las actividades formativas, de orientación profesional y de promoción de la actividad emprendedora a las que pueda convocarle el servicio público de empleo de la correspondiente comunidad autónoma, o en su caso el Instituto Social de la Marina.”

²¹ Este requisito se recoge en el apartado c) del artículo 330.1 del TRLGSS.

en su facturación y en sus ingresos, prevista en esta misma disposición adicional. Su cuantía coincide con la establecida para la POECATA y su prórroga. Su vigencia se extiende del 1 de octubre de 2020 al 31 de enero de 2021.

Tercera etapa, de repliegue económico asociado a impedimentos o limitaciones de la actividad por el repunte de la pandemia

En esta etapa, las medidas aprobadas tienen por finalidad la protección de los trabajadores autónomos sin derecho a la prestación por cese de actividad ordinaria prevista en el TRLGSS (porque, de lo contrario podrían optar por la POECATA, su prórroga, o la POECATA II, de haber sido beneficiarios de la PECATA). Se aprueban dos ayudas diferentes en función de la causa que origina la suspensión o la reducción del cese de la actividad:

- La prestación extraordinaria regulada en el artículo 13.1 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, o PECANE I, cuyos beneficiarios son los trabajadores autónomos del RETA o del RETM que se vean obligados a suspender todas sus actividades como consecuencia de una resolución adoptada por la autoridad competente como medida de contención en la propagación del COVID-19. El derecho a esta prestación nace el día siguiente al que se adopta la medida de cierre de actividad y finaliza el último día del mes en que se acuerde su levantamiento, salvo que el trabajador lo solicite fuera del plazo fijado en el apartado i) del precitado artículo 13.1, en cuyo caso el derecho a su percibo se inicia al día siguiente al de la solicitud.

Su cuantía coincide con el 50 % de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada, incrementada un 20 % si el beneficiario tiene la condición de miembro de familia numerosa. No obstante, el porcentaje se reduce al 40 % si dos o más personas convivientes tienen derecho a esta prestación.

El trabajador permanece en alta mientras dure la suspensión de la actividad y está exonerado de la obligación de cotizar desde el primer día del mes en el que se adopta la medida de cierre de actividad hasta el último día del mes siguiente al que se levante dicha medida, considerándose ese período como cotizado, por lo que no se reducen los períodos de prestación por cese de actividad a los que pueda tener derecho en el futuro. No obstante, si la solicitud de la prestación se realiza fuera de plazo, el período anterior a la fecha de solicitud se entenderá como no cotizado, no computando para las prestaciones a las que el trabajador pueda tener derecho en un futuro, en concepto de cese de actividad y de pensión de jubilación.

La vigencia de esta prestación se extiende del 1 de octubre de 2020 hasta el último día del mes siguiente al del levantamiento de la suspensión o reducción, o hasta el 31 de mayo de 2021 si esta última fecha es anterior²².

- La segunda es la prestación extraordinaria regulada en el artículo 13.2 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, o PECANE II, cuyos beneficiarios son aquellos trabajadores autónomos del RETA o del RETM sin derecho a la prestación por cese de actividad ordinaria regulada en los artículos 327 y siguientes del TRLGSS ni a la prestación por cese de actividad prevista en la disposición adicional cuarta de esta misma norma. Adicionalmente, se exige que no tengan ingresos procedentes de su actividad superiores al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) así como que, en el cuarto trimestre de 2020, sus

²² La vigencia de esta prestación era, inicialmente, hasta el 31 de enero de 2021, pero se amplía hasta 31 de mayo de 2021 por la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero.

ingresos se hayan reducido en, al menos, un 50 % en relación con los ingresos habidos en el primer trimestre del mismo año.

Su cuantía coincide con la de la PECANE I. El beneficiario se mantiene en alta en el régimen especial correspondiente durante la percepción de la prestación, considerándose este período como cotizado, quedando el trabajador, en su condición de empleador, exonerado de la obligación de cotizar.

Esta prestación comienza a devengarse con efectos de 1 de octubre de 2020 y su duración máxima es de cuatro meses, con las excepciones marcadas en el apartado g) del mencionado artículo 13.2.

Trabajadores de temporada por cuenta propia o autónomos

Para los trabajadores de temporada del RETA y del RETM (en los términos que quedan definidos en el artículo 10.1 del Real Decreto-ley 24/2020²³, de 26 de junio) que, como consecuencia de la pandemia, no puedan desarrollar normalmente su actividad, se establecen dos prestaciones extraordinarias por cese de actividad. La primera, aprobada en la segunda etapa normativa, regulada en el artículo 10 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, o PETECATA, dirigida a los autónomos que desarrollan su actividad durante los meses de marzo a octubre; y la segunda, aprobada en la tercera etapa normativa, regulada en el artículo 14 del Real Decreto-ley 30/2020 de 29 de septiembre, o PETECATA II, para quienes lo hacen en los meses de junio a diciembre. La vigencia de ambas es de cuatro meses, es decir, en el primer caso se extiende del 1 de junio a 30 de septiembre de 2020 y, en el segundo del 1 de octubre de 2020 a 31 de enero de 2021.

Sus beneficiarios permanecerán en situación de alta o asimilada al alta en el régimen de Seguridad Social correspondiente, mientras dure su percibo, quedando, por su condición de empleador, exento de la obligación de cotizar.

La cuantía de ambas prestaciones equivale a un 70 % de la base mínima de cotización que corresponde por la actividad desarrollada.

II.1.2.2. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS AYUDAS SOBRE LOS ENTES QUE LAS ASUMEN

La gestión de las prestaciones económicas por cese de actividad abonadas a los trabajadores autónomos la realizan, fundamentalmente, las MCSS y el ISM para los trabajadores afiliados al RETM que tuvieran la cobertura de estas contingencias con esta entidad gestora. Por su parte, las exoneraciones y las exenciones en las cotizaciones han sido gestionadas por la TGSS a partir de la información facilitada por las MCSS y el SEPE (que es quien asume el gasto de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad que gestiona el ISM).

El impacto de estas prestaciones económicas deriva del gasto que se imputa al ente que las asume, mientras que, en las exenciones o exoneraciones en la cotización, el impacto en 2020 procede del efecto provocado por la minoración de los ingresos obtenidos como consecuencia de la menor

²³ El artículo 10.1 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, señala que "A los efectos de este precepto se consideran trabajadores de temporada aquellos trabajadores autónomos cuyo único trabajo a lo largo de los últimos dos años se hubiera desarrollado en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar durante los meses de marzo a octubre y hayan permanecido en alta en los citados regímenes como trabajadores autónomos durante al menos cinco meses al año durante ese período."

recaudación. Unos y otros repercuten negativamente sobre los resultados de estas entidades y sobre los recursos líquidos disponibles.

Por otro lado, además de lo anterior, existen ayudas que no han sido consideradas por tratarse de beneficios futuros para el trabajador cuyo impacto económico no resulta cuantificable en el momento actual. Tales beneficios, asociados a la PECATA, la PECANE I y II, la PETECATA y la PETECATA II, se refieren al hecho de que el tiempo que el trabajador haya estado percibiendo estas ayudas extraordinarias no reduce los períodos de prestación por cese de actividad a los que pueda tener derecho en el futuro.

Por su escasa relevancia, tampoco se ha cuantificado la exención de abonar el recargo previsto en el artículo 30 del TRLGSS en caso de no ingresar en plazo reglamentario las cotizaciones correspondientes a los días del mes de marzo de 2020 no cubiertos por la PECATA, previsto en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

1. Impacto económico derivado del gasto incurrido por las prestaciones económicas de cese de actividad otorgadas a los trabajadores por cuenta propia o autónomos

Las MCSS han asumido el coste por los mayores gastos y el pago de estas ayudas, excepto para las prestaciones otorgadas a los trabajadores del RETM, gestionadas por el ISM, cuyo coste y pago corresponden, respectivamente, el SEPE y la TGSS (según se expone en el subapartado II.3 siguiente).

El impacto económico por los costes devengados en el ejercicio 2020 de las prestaciones por cese de actividad asociadas al COVID-19 ha sido de 4.929.588.728,77 euros. Las MCSS han soportado la parte más significativa, un 99,77 % del total, por 4.918.115.879,68 euros y el SEPE tan solo un 0,23 %, por 11.472.849,09 euros.

Los Reales Decretos-leyes reguladores de estas prestaciones extraordinarias disponen que los entes gestores de las ayudas procederán a revisar todas las resoluciones provisionales adoptadas para, en su caso, iniciar los trámites de reclamación de las cantidades indebidamente percibidas.

Las MCSS informaron del inicio de revisiones de oficio relacionadas, principalmente, con la verificación de los requisitos formales que deben cumplir los beneficiarios de estas prestaciones, manifestando que preveían realizar un control sistemático y exhaustivo, una vez fijados los criterios al respecto y ultimada la operativa para el acceso e intercambio de información entre las propias MCSS, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la TGSS y la DGOSS.

El cuadro siguiente muestra las reclamaciones de deuda efectuadas de oficio por las MCSS que han informado de ellas, así como de las cantidades recuperadas:

CUADRO 2
DEUDA RECLAMADA Y RECUPERADA POR LAS MCSS EN CONCEPTO DE
PRESTACIONES EXTRAORDINARIAS POR CESE DE ACTIVIDAD ASOCIADAS
AL COVID-19 INDEBIDAMENTE ABONADAS

(En euros)

MCSS	Deuda reclamada	Deuda recuperada
MUTUA MONTAÑESA	61.462,94	61.462,94
MUTUA UNIVERSAL MUGENAT	2.682.955,00	1.810.359,00
MUTUA INTERCOMARCAL	36.756,31	15.526,67
FREMAP	6.290.404,44	4.281.077,48
MUTUA DE ANDALUCÍA Y DE CEUTA	446.289,43	232.950,90
FRATERNIDAD-MUPRESA	2.087.238,00	971.354,00
EGARSAT	125.592,83	106.445,31
TOTALES	11.730.698,95	7.479.176,30

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las MCSS que figuran recogidas en el cuadro.

Por otro lado, el ISM, como órgano gestor de una parte de estas ayudas, ha reclamado cantidades indebidamente abonadas por este concepto por un total de 458.174,77 euros.

Teniendo en cuenta que el importe total reclamado a los beneficiarios por las MCSS (11.730.698,95 euros) y por el ISM (458.174,77 euros) asciende a 12.188.873,72 euros, el impacto económico durante 2020 con origen en estas prestaciones asciende a 4.917.399.855,05 euros.

El cuadro siguiente presenta la información facilitada por las MCSS, respecto al coste total de estas ayudas devengado y vencido, por 4.904.876.167,35 euros, y su distribución por tipo de prestación, a efectos de determinar el coste medio por ayuda y beneficiario. De este importe no se han excluido las prestaciones indebidas recuperadas para que el coste medio de cada ayuda por beneficiario sea el realmente otorgado. Tampoco se ha tenido en cuenta el importe de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad gestionadas por el ISM y abonadas por el SEPE, dada su escasa representatividad sobre el total de estas prestaciones (menos del 1 % del total) y porque, en el momento de la realización de los trabajos de fiscalización, el SEPE no disponía de su distribución por tipo de ayudas.

El cuadro también recoge los datos facilitados por la TGSS, relativos a los perceptores totales²⁴ para cada tipo de prestación, así como los importes máximos y mínimos de cada prestación calculados conforme su normativa reguladora:

²⁴ El concepto de perceptores totales debe entenderse referido al número de veces que un beneficiario recibe una prestación mensual.

CUADRO 3
PRESTACIONES MEDIAS EXTRAORDINARIAS POR CESE DE ACTIVIDAD ASOCIADAS AL COVID-19
(En euros)

Tipo de prestación por cese de actividad	MCSS				
	Coste	Perceptores totales	Prestación media mensual	Límite mínimo	Límite máximo (*)
PECATA	3.732.566.581,03	5.674.197	657,81	501,98	1.098,09
POECATA	414.940.339,02	415.930	997,62	501,98	1.098,09
PETECATA	3.498.224,46	5.557	629,52	-	-
PECANE I y II	99.719.388,75	249.730	399,31	377,74	472,18
PETECATA II	1.181.301,06	1.427	827,82	-	-
POECATA II y prórroga de POECATA	652.970.333,03	609.825	1.070,75	501,98	1.098,09
TOTAL	4.904.876.167,35	6.956.666			

(*) Este límite es el máximo si no se tienen hijos a cargo. Con dos o más hijos a cargo este límite alcanza 1.411,83 euros en todas las prestaciones excepto en la PECANE I y II, que no varía. Para la PETECATA y PETECATA II no es posible obtener importes de referencia debido a que el cálculo de la prestación se hace con la base mínima de cotización según la actividad desempeñada por el trabajador del RETA o, en su caso, del RETM.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS y las MCSS, así como de la normativa reguladora de cada prestación.

Del cuadro anterior se deduce que el importe medio abonado por cada prestación, calculado en base a los costes facilitados por las MCSS, es razonable, puesto que se encuentra dentro de los límites máximos y mínimos establecidos en la normativa reguladora de cada ayuda.

Debido a la escasa importancia cuantitativa de las prestaciones PETECATA y PETECATA II, no se ha estimado de interés relevante, a los efectos de la presente fiscalización, determinar la razonabilidad del coste ambas prestaciones.

2. Impacto económico derivado de los menores ingresos obtenidos por la concesión de exoneraciones y de exenciones en las cotizaciones sociales a los trabajadores por cuenta propia o autónomos

Las exoneraciones en la cotización eximen al trabajador de ingresar las cotizaciones sociales en la proporción y por el tiempo que marcan las normas que las otorgan. No obstante, debido a que la legislación considera estos períodos como cotizados a todos los efectos, el coste debe ser asumido por los entes que las respectivas normas reguladoras determinan.

Dichas exoneraciones son compatibles con el derecho a percibir una prestación económica y se conceden a los trabajadores autónomos que han recibido PECATA, PECANE I y II y PETECATA y PETECATA II. Salvo en la PECATA, las normas reguladoras de todas ellas²⁵ disponen que sean imputadas con cargo a los entes que asumen el gasto y el pago de la correspondiente prestación, esto es, las MCSS y el SEPE, con la excepción para la PECANE I del supuesto previsto en el apartado 1.i) del artículo 13 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre²⁶.

²⁵ Estas normas son, el artículo 10 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio (PETECATA), el artículo 14 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre (PETECATA II) y el artículo 13 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre (PECANE I y PECANE II).

²⁶ Este artículo prevé que, si la presentación de la solicitud de la prestación (PECANE I) se efectúa con posterioridad a los quince días siguientes a la entrada en vigor del acuerdo o resolución de cierre de actividad, el período comprendido entre la entrada en vigor de dicho acuerdo y la fecha de presentación de la solicitud, no se entenderá como cotizado, no asumiendo la cotización, de dicho período, las entidades que cubran las respectivas prestaciones.

La normativa reguladora de la PECATA, contenida en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, tras la modificación introducida por la disposición final octava apartado uno del Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, con la finalidad de aclarar algunas imprecisiones sobre aspectos presupuestarios de la prestación extraordinaria por cese de actividad, dispone que el coste de estas cotizaciones exoneradas se asuma de la siguiente manera: a) a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social, el correspondiente a la aportación por contingencias comunes (este coste lo asumen, la TGSS y, en la fracción de cuota que corresponda, las MCSS); b) a cargo de los presupuestos de las MCSS o de la entidad gestora correspondiente, el derivado de la aportación por contingencias profesionales y cese de la actividad; y c) a cargo de los presupuestos de las entidades correspondientes, el del resto de aportaciones (estas aportaciones son las de formación profesional, que irán con cargo al SEPE). Sin embargo, la imputación de estos costes no se ha realizado conforme a lo expuesto, sino de acuerdo a la interpretación que, del mencionado artículo 17 ha efectuado la DGOSS²⁷, que lo asimila a lo dispuesto, para este tipo de ayudas, en los posteriores Reales Decretos-leyes 24/2020 y 30/2020, de 26 de junio y de 29 de septiembre, respectivamente, habiendo sido imputadas con cargo a los entes que asumen el gasto de la prestación asociada a estas exoneraciones; interpretación que no se considera correcta por ser contraria a lo que establece expresamente la normativa reguladora de estas ayudas²⁸.

Las exenciones en la cotización progresivamente descendentes, de conformidad con el artículo 8 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, son incompatibles con la percepción de una prestación económica por cese de actividad, ya que para percibir las el trabajador ha de estar realizando su actividad laboral normal. El trabajador está exento de ingresar las cotizaciones, si bien su normativa reguladora no especifica la entidad que ha de asumir su coste, por lo que ha de imputarse con cargo a los presupuestos de las entidades que corresponda en función del tipo de cotización de que se trate, como se ha descrito para la PECATA, puesto que al realizar el trabajador su actividad laboral normal y no recibir prestación económica por cese de actividad, no existe el órgano gestor, a que se refiere el artículo 329.1.b) del TRLGSS, que se haga cargo de las cuotas²⁹.

²⁷ La DGOSS, mediante oficio de 12 de mayo de 2021, ha determinado que las cotizaciones de los trabajadores autónomos en situación de cese de actividad extraordinario por las que, de conformidad con las normas que las regulan, no exista obligación de cotizar, han de ser asumidas por las entidades con cargo a cuyos presupuestos se cubra la correspondiente prestación. Este oficio de la DGOSS da respuesta al escrito de 30 de abril de 2021, de la IGSS, por el que se precisa aclarar a quién corresponde asumir el gasto por las cuotas de los trabajadores autónomos en situación de cese de actividad extraordinario que, de conformidad con la normativa, corresponde asumir a los presupuestos de la Seguridad Social.

²⁸ La TGSS alega que fue necesario que la DGOSS se pronunciara sobre cuál era la entidad que debía soportar el coste de las exoneraciones de la PECATA, puesto que la redacción del artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo establecía la asunción de los costes por diferentes entidades a las contempladas con posterioridad en los Reales Decretos-leyes 24/2020, de 26 de junio y 30/2020, de 29 de septiembre. El Tribunal no comparte este criterio ya que la falta de concreción existente en la redacción inicial del mencionado artículo 17, respecto al ente que debía asumir el coste, se aclaró con la nueva redacción dada a dicho artículo por el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo. En este contexto normativo no era necesario que la DGOSS realizara ninguna aclaración adicional, más si se tiene en cuenta que, como órgano administrativo sujeto al principio de legalidad, no puede contradecir lo regulado en una norma con rango de Ley, esto es, el artículo 17 Real Decreto-ley 8/2020.

²⁹ La TGSS alega que la imputación del coste de las exenciones progresivamente descendentes corresponde exclusivamente a las MCSS, puesto que a este beneficio se tiene derecho por tratarse de la continuación de una prestación por cese de actividad (PECATA), concluyendo que, por ello, estas exenciones deberían ser a cargo de dichas entidades. En el mismo sentido se pronuncia la DGOSS en un oficio de fecha 21 de julio de 2021 (continuando con el criterio interpretativo del anterior oficio de 12 de mayo de 2021). En opinión del Tribunal, aunque las exoneraciones progresivamente descendentes se concedieron a aquellos trabajadores que, a 30 de junio de 2020, estuvieran percibiendo la prestación por cese de actividad recogida en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, el requisito básico para su aplicación es que el trabajador autónomo reinicie o continúe su actividad tras el levantamiento del estado de alarma (tal y como se expone en el preámbulo de dicho Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio), es decir, que es el inicio de la actividad y no el cobro de una prestación previa, lo que da derecho a este beneficio. Por otro lado, si el legislador hubiera querido que estas exoneraciones fueran asumidas por entes distintos a los que corresponderían las

Es importante destacar que, a causa de su complejidad, la TGSS se ha demorado en determinar el coste de estas exenciones y exoneraciones y su distribución teórica por contingencias protegidas (aproximadamente, hasta finales del primer semestre de 2021), lo que ha generado retrasos en la toma de decisiones relacionadas con la determinación de los entes que han de asumir estos costes y ha repercutido en que la liquidación definitiva se haya tenido que efectuar en 2021, y no en 2020.

El cuadro que figura a continuación muestra el diferente efecto económico de estas ayudas sobre los entes que las asumen, las MCSS, la TGSS y el SEPE, conforme marca su normativa reguladora. La primera columna refleja el menor ingreso por la falta de recaudación de esas cuotas, conforme a la distribución que les hubiera correspondido por las contingencias que protege cada entidad, según la información suministrada por la propia TGSS. Teniendo en cuenta que la normativa reguladora de estas ayudas fija qué entes han de asumir el efecto de esa menor recaudación, por exoneraciones y exenciones, la segunda columna refleja el coste que debería ser imputable a cada ente, estimado por el Tribunal según dicha normativa reguladora:

CUADRO 4
EXONERACIONES Y EXENCIONES EN LAS COTIZACIONES SOCIALES CONCEDIDAS A LOS
TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMOS. COVID-19

(En euros)

Entidad	Menor recaudación	Impacto económico estimado por el Tribunal de Cuentas(*)	Descripción de las ayudas para la distribución del impacto económico según el Tribunal de Cuentas
MCSS	265.702.696,41	323.464.579,27	Exoneraciones de PETECATA, PETECATA II, PECANE I y II y proporción de Exoneración PECATA y de Exenciones progresivamente descendentes
SEPE	7.355.507,34	7.142.962,95	Proporción de Exoneración PECATA y de Exenciones progresivamente descendentes
TGSS	1.991.605.525,17	1.934.056.186,70	Proporción de Exoneración PECATA y de Exenciones progresivamente descendentes
TOTAL	2.264.663.728,92	2.264.663.728,92	

(*) Se ha considerado que la totalidad de las prestaciones PETECATA, PETECATA II y PECANE I y II han sido a cargo de las MCSS, por no disponer de la distribución por ayudas de estas prestaciones por cese de actividad a cargo del SEPE y por su escasa representatividad (solo un 0,23 % del total).

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS.

El impacto económico total de las exoneraciones y exenciones derivadas de estas ayudas asciende en 2020 a 2.264.663.728,92 euros.

Respecto a la distribución de este impacto económico entre los entes que deben soportarlo, ha de señalarse que, el coste imputable a las MCSS por este concepto asciende a 323.464.579,27 euros y está constituido por dos componentes: a) la menor recaudación que proporcionalmente les hubiera correspondido por las exoneraciones de la PECATA y de las exenciones progresivamente descendentes; y b) el coste de las exoneraciones asociadas a la PETECATA, PETECATA II y PECANE I y II, que, de acuerdo con las normas aplicables han de asumir en su totalidad las MCSS,

correlativas cotizaciones sociales (que es la norma general), lo hubiera indicado expresamente, como sucede con los beneficios asociados a la PETECATA y POECATA, reguladas ambas en los artículos 9 y 10 del mencionado Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio (para las que sí se han establecido excepciones a esa norma general). Este es el caso también de los beneficios asociados a la PECATA, donde el legislador inicialmente no especificó quién debía asumir su coste, si bien, ante las dudas surgidas sobre este asunto, hubo de aclararlo con posterioridad, regulando expresamente que debían ser imputados conforme a la norma general.

debiendo abonar al SEPE y a la TGSS el importe que les corresponda, en proporción a las contingencias que cada uno de estos entes tenga aseguradas.

Por otro lado, el SEPE y la TGSS han soportado una menor recaudación en 2020, respectivamente de 7.355.507,34 euros y 1.991.605.525,17 euros, si bien, una parte de esta menor recaudación, como se ha señalado en el párrafo anterior, será compensada con la financiación que, con base en la normativa que regula esas ayudas, deben recibir de las MCSS, por lo que el coste real que asumirán ambos entes será, respectivamente, de 7.142.962,95 euros y 1.934.056.186,70 euros. La demora de la TGSS en el cálculo del impacto de estas exoneraciones y exenciones ha provocado que en 2020 no se hayan efectuado estas compensaciones de las MCSS al SEPE y a la TGSS.

El reparto del impacto económico entre los entes que han de soportarlo responde a una estimación realizada por el Tribunal de Cuentas, en aquellos meses y/o ayudas en las que no se ha dispuesto de su distribución por entidades.

Para determinar la razonabilidad de estas ayudas, la TGSS ha facilitado información sobre el colectivo beneficiado, tomando como referencia el número de afiliación a la Seguridad Social (NAF)³⁰, puesto que cada trabajador por cuenta propia o autónomo tiene asignado uno. Los NAF perceptores³¹ de estas exoneraciones y exenciones ascienden a 10.296.266, alcanzando la ayuda media para cada autónomo perceptor los 219,95 euros.

Además, el Tribunal, ha calculado una cotización media mensual teórica por cada NAF, cifrada en 304,64 euros³², a partir de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores autónomos en 2020, más el importe de las exoneraciones/exenciones practicadas, y del promedio mensual del número total de NAF.

Con los datos anteriores, se obtiene la ratio que relaciona la exoneración media mensual por NAF (219,95 euros) con la cotización media mensual teórica por cada NAF (304,64 euros), para determinar el porcentaje de las exoneraciones y exenciones realmente practicadas, que ha sido un 72,20 %, lo que se considera razonable ya que se sitúa dentro de los porcentajes previstos en la normativa reguladora de estas ayudas por cese de actividad que oscilan entre el 100 % de exoneración en la cotización y la media del 58,33 % de exenciones progresivamente descendentes.

II.1.2.3. GRADO DE COBERTURA DE LAS AYUDAS

El análisis del grado de cobertura de las ayudas a los trabajadores autónomos, para el período de marzo a diciembre de 2020, se ha efectuado estableciendo la relación entre el colectivo que percibe prestaciones económicas por cese de actividad y el colectivo al que se otorgan exenciones y exoneraciones en las cotizaciones, con el total de la población potencialmente beneficiaria.

Para ello se han utilizado datos estadísticos de la Seguridad Social tomando como beneficiarios potenciales, tanto de las prestaciones por cese de actividad como de las exoneraciones y

³⁰ Toda persona que vaya a iniciar, por primera vez, una actividad laboral determinante de su inclusión en un Régimen del sistema de la Seguridad Social (Régimen General, RETA, RETM, etc.) deberá solicitar un número de afiliación (NAF). La afiliación es obligatoria, exclusiva y única y general para todos los Regímenes del Sistema.

³¹ Como en las prestaciones económicas por cese de actividad, el concepto de perceptores totales debe entenderse referido al número de veces que un beneficiario recibe una prestación mensual.

³² Según la liquidación presupuestaria de la TGSS, las MCSS y el SEPE, los derechos reconocidos netos por las cotizaciones sociales de los trabajadores por cuenta propia o autónomos han sido de 9.663.011.635,11 euros. Teniendo en cuenta las exoneraciones y las exenciones por ayudas COVID-19 practicadas, 2.264.663.728,92 euros, y el promedio mensual de afiliados en 2020 según las estadísticas de afiliación y alta de trabajadores de la web de la Seguridad Social, de 3.262.794 NAF, la cotización media mensual de 2020 para cada NAF ha sido 304,64 euros.

exenciones en las cotizaciones sociales, el número de trabajadores por cuenta propia o autónomos afiliados en 2020 al RETA, al RETM y al SETA, referidos al último día de cada mes del período considerado. Los datos relativos a los trabajadores que perciben prestaciones económicas y los relativos a los beneficiarios de exenciones y exoneraciones han sido facilitados por la TGSS.

Estos datos se recogen, separadamente para cada tipo de ayuda, en el anexo 3.2.

1. Prestaciones económicas por cese de actividad

El gráfico siguiente muestra, para cada mes -desde marzo hasta diciembre- la ratio que representa el grado de cobertura de las ayudas COVID-19 por cese de actividad para los trabajadores autónomos afiliados al RETA, al RETM y al SETA:

GRÁFICO 2
GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES EXTRAORDINARIAS POR CESE DE ACTIVIDAD ASOCIADAS AL COVID-19



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el anexo 3.2.

Como se observa, la mayor cobertura de este colectivo se produce con la PECATA, durante la primera etapa de la pandemia, entre marzo y junio de 2020 (mes este último en el que finaliza su vigencia), siendo el porcentaje medio de cobertura para esta prestación de un 45,23 %. En la segunda etapa de esta crisis (entre julio y septiembre), el grado de cobertura, instrumentado en esta fase a través de la POECATA³³, desciende de manera considerable debido a la vuelta a la actividad laboral favorecida por la concesión de las exenciones en la cotización vigentes en ese período y, por tanto, a la existencia de una menor demanda de esta prestación. A partir de octubre, coincidiendo con la vigencia del segundo estado de alarma y con la entrada en vigor de las ayudas contenidas en el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, se incrementa ligeramente el número de perceptores, pero siempre por debajo del 10 %.

Esta menor demanda de la POECATA podría deberse a que resulta poco ventajosa para el trabajador, ya que el derecho a su percibo exige cumplir la mayoría de los requisitos establecidos en el TRLGSS para la prestación por cese de actividad ordinaria, pero al tener que compatibilizarla con el trabajo por cuenta propia, existe obligación de cotizar (si bien es cierto que el importe de las

³³ En este período también estaba vigente la PETECATA, si bien su ámbito de aplicación fue muy reducido por lo que su efecto sobre este gráfico resulta irrelevante.

contingencias comunes le son devueltas por la entidad que gestiona la prestación) y, además, consume período de posibles prestaciones futuras.

2. Exenciones y exoneraciones en la cotización

El gráfico que figura a continuación muestra para cada mes -desde marzo hasta diciembre- la ratio que representa el grado de cobertura de las ayudas COVID-19 por exenciones y exoneraciones en las cotizaciones sociales, para los trabajadores autónomos afiliados al RETA, al RETM y al SETA sobre el total de trabajadores autónomos afiliados en dichos meses:

GRÁFICO 3
GRADO DE COBERTURA DE LAS EXENCIONES Y EXONERACIONES POR COVID-19 CONCEDIDAS A LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el anexo 3.2.

La cobertura proporcionada por estas ayudas ha sido notable durante los siete primeros meses de la pandemia. De marzo a junio, se debe a la aplicación de las exoneraciones asociadas al cobro de la PECATA, y su nivel de cobertura coincide con el de esta prestación económica (ver gráfico 2 anterior). Cuando finaliza el primer estado de alarma y se reinicia la actividad — meses de julio, agosto y septiembre- el elevado nivel de cobertura se produce por la entrada en vigor de las ayudas para la protección y reactivación del empleo, consistentes en la aplicación de exenciones progresivamente descendentes en la cotización a la Seguridad Social, concedidas a los trabajadores que reinician su actividad normal. A partir de octubre, la cobertura desciende significativamente porque una parte de las ayudas vigentes (la prórroga de la POECATA y la POECATA II) no llevan asociada exención en las cotizaciones mientras que el resto de las ayudas vigentes, que sí las incluyen, van dirigidas a colectivos muy reducidos (PECANE I y II y PETECATA II).

II.1.3. Medidas de protección del tejido empresarial y del empleo por cuenta ajena

El TRLET, en su artículo 47, contempla la figura del expediente de regulación temporal de empleo (ERTE). Este mecanismo jurídico permite al empresario adoptar la decisión de suspender el contrato laboral o reducir la jornada de trabajo de sus empleados, en ambos casos con carácter temporal, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ERTE por ETOP) o por fuerza mayor (ERTE por FM). Su principal finalidad es salvaguardar la relación laboral empresario-trabajador que queda suspendida o reducida temporalmente, pero sin llegar a extinguirse, para dar

margen a la recuperación económica de la empresa y evitar también que el trabajador pierda definitivamente su empleo. Se trata, por tanto, de una medida coyuntural y reversible, de ajuste de la actividad laboral para evitar despidos, puesto que la relación profesional se normaliza una vez desaparecen las causas que propiciaron el ERTE.

Los trabajadores afectados, siempre que cumplan los requisitos exigidos³⁴, tienen derecho a percibir una prestación contributiva por desempleo de las reguladas en el Título III del TRLGSS, cuya duración es proporcional al tiempo previamente cotizado, y, dado que la relación laboral persiste, el empresario y el trabajador mantienen su obligación de cotizar. Sin embargo, para las empresas, estos mecanismos solo prevén exoneraciones del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social, en aquellos casos en que se produzca un ERTE por FM derivado de acontecimientos catastróficos naturales que supongan la destrucción total o parcial de la empresa o centro de trabajo impidiendo la continuidad de la actividad empresarial.

La gestión de las prestaciones de protección por desempleo, así como la declaración de su reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación corresponde al SEPE o al ISM, en el caso de trabajadores incluidos en el RETM. Sin embargo, el coste lo asume íntegramente el SEPE y el pago material se realiza a través de los circuitos financieros de la TGSS³⁵.

II.1.3.1. PRESTACIONES POR DESEMPLEO PARA LOS TRABAJADORES POR CUENTA AJENA Y EXONERACIONES EN LAS COTIZACIONES PARA LAS EMPRESAS EN ERTE

Las medidas se aprueban para la protección de empresas y trabajadores por cuenta ajena que han visto suspendida o reducida su actividad a consecuencia de la pandemia. Su objetivo, por tanto, es impedir que esta situación, transitoria y excepcional, tenga un impacto negativo estructural sobre el tejido productivo nacional y sobre el empleo, tratando de evitar la desaparición de empresas y la entrada masiva de trabajadores en el paro. Dichas medidas buscan, pues, facilitar el acceso a empresarios y trabajadores a los mecanismos de ajuste temporal de empleo, previstos en nuestro ordenamiento jurídico, reforzando y mejorando la protección dispensada en estos casos. Se desarrollan a través de diferentes tipos de ayudas, en función de la situación que pretenden proteger, las cuales se recogen en un cuerpo normativo constituido por siete Reales Decretos-leyes³⁶.

Las medidas aprobadas tienen tres líneas de actuación:

- Flexibilización y agilización de las condiciones de acceso a los mecanismos de ajuste temporal de la actividad previstos en el artículo 47 del TRLET, adecuando estas herramientas a las situaciones excepcionales que ha ocasionado el COVID-19, para que las empresas puedan acogerse a ellos.
- Flexibilización y agilización del acceso de los trabajadores por cuenta ajena a la prestación económica por desempleo. Una vez la empresa se acoge a un ERTE, sus empleados tienen derecho a la prestación contributiva por desempleo prevista en el ordenamiento jurídico

³⁴ Este requisito consiste en haber cotizado un período mínimo de 360 días, dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.

³⁵ Así se contempla en el artículo 27 de la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, debiendo señalarse que todas las referencias efectuadas en la mencionada Orden al derogado Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, han de entenderse hechas al Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social.

³⁶ Estos siete Reales Decretos-leyes se encuentran desglosados en el anexo 2.

preexistente, aunque no reúnan el período de cotización exigido por el TRLGSS, reforzando y alargando esta cobertura.

- Concesión de beneficios para las empresas en forma de exoneraciones en el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, para aligerar sus costes por la paralización de la economía.
1. *Adaptación de los mecanismos de ajuste temporal de la actividad a las nuevas situaciones laborales derivadas del COVID-19*

Atendiendo a las tres etapas en que se ha dividido cronológicamente la pandemia durante 2020, las medidas de flexibilización y adaptación aprobadas han sido, resumidamente, las siguientes:

Primera etapa, de paralización y repliegue

Durante esta primera etapa, se aprueba el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, cuyo artículo 22 asimila las suspensiones de contratos y reducciones de jornada que tengan su causa directa en una pérdida de actividad derivada del COVID-19 (incluida la declaración del estado de alarma), a una situación de FM, con todas las consecuencias que se derivan del artículo 47 del TRLET. Asimismo, este artículo 22 agiliza la tramitación de estos expedientes, dada la situación de urgente necesidad. Por otro lado, el artículo 23 del mismo Real Decreto-ley establece un procedimiento especial para los ERTE derivados de causas ETOP³⁷, y relaja, con carácter excepcional y exclusivo, algunas de las exigencias previstas para la gestión de ambos tipos de ERTE en la normativa reguladora preexistente.

Segunda etapa, de reactivación progresiva de la actividad económica y productiva

En la segunda etapa, para permitir y facilitar a las empresas la transición hacia una reactivación progresiva de la actividad económica, se aprueba el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo. En sus artículos 1.1 y 2 extiende, respectivamente, la vigencia de los ERTE por FM y por ETOP hasta el 30 de junio de 2020³⁸ e introduce, en su artículo 1.2, la figura de los ERTE por FM parcial, debido a la situación por la que se atravesaba en ese momento (la desescalada social), con el objetivo de permitir la recuperación parcial de su actividad y facilitar el tránsito hacia las reducciones de jornada.

Adicionalmente, debido a que la situación de emergencia sanitaria aún afectaba a la actividad productiva, que no alcanzaba los niveles previos a la pandemia, el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, en sus artículos 1 y 2 prorroga hasta el 30 de septiembre de 2020 los ERTES por FM y por ETOP solicitados con anterioridad a su entrada en vigor, permitiendo también, que se soliciten ERTE por ETOP con posterioridad a su entrada en vigor, cuando proviniesen de un ERTE de FM anterior. Asimismo, en su disposición adicional primera.2, recoge la posibilidad de que las empresas puedan acogerse a un ERTE de FM por impedimento en el desarrollo de su actividad por la adopción de nuevas restricciones o medidas de contención

³⁷ La asimilación de la reducción de jornada por causas derivadas del COVID-19 resulta necesaria para que tengan la consideración de un ERTE por FM puesto que el artículo 47.3 del TRLGSS, solo prevé que los ERTE por FM originen suspensiones de contratos, pero no reducciones de jornada. No resulta necesario hacer lo mismo para los ERTE por ETOP, puesto que los apartados 2 y 3 del artículo 47 contemplan ambas circunstancias.

³⁸ Dado que el artículo 28 del Real Decreto-ley 8/2020, no fijó una fecha concreta, ni tampoco lo hace la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo (ya que esta solo dispuso que fuera hasta el fin de la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus posibles prórrogas), es el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, el que finalmente prorroga los ERTE por FM asociados al COVID-19, hasta el 30 de junio de 2020.

cuando así lo impongan en alguno de sus centros de trabajo, en base a lo previsto en el artículo 47.3 del TREL.T.

Tercera etapa, de repliegue económico asociado a impedimentos o limitaciones de la actividad por el repunte de la pandemia

Finalmente, en la tercera etapa (coincidiendo con la segunda ola de contagios y el segundo estado de alarma), el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, en sus artículos 1 y 3, respectivamente, vuelve a prorrogar los ERTE por FM vigentes y los derivados de causas ETOP hasta el 31 de enero de 2021. Por otro lado, su artículo 2, prevé nuevas medidas de suspensión y reducción de jornada por impedimentos o limitaciones en el desarrollo de la actividad de las empresas, derivadas de decisiones o medidas que puedan ser adoptadas por las autoridades competentes, remitiendo a estos efectos a los ERTE por FM del artículo 47.3 del TREL.T.

Todos estos mecanismos recogidos en las tres etapas normativas continúan vigentes más allá del ámbito temporal de esta fiscalización. El Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero y el Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, prorrogan, hasta el 31 de mayo y el 30 de septiembre de 2021 respectivamente, los ERTE por FM (incluidos los de limitación o impedimento en el desarrollo de la actividad), y por ETOP, basados en causas relacionadas con la situación pandémica. Asimismo, el Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, prorroga los anteriores hasta el 31 de octubre de 2021 y establece nuevas modalidades de ERTE, que habrán de solicitar previamente las empresas, que estarán vigentes hasta 28 de febrero de 2022.

2. *Concesión de beneficios para las empresas: Exoneraciones en la cotización empresarial*

Las empresas acogidas a un ERTE derivado del COVID-19 cuentan con ayudas consistentes en exoneraciones en la cotización empresarial (esto es, la aportación empresarial prevista en el artículo 273.2 del TRLGSS y de los conceptos de recaudación conjunta), estando su cuantía vinculada a tres aspectos: a) al tipo de ERTE al que se acoja; b) al hecho de que la empresa reinicie su actividad o continúe con ella suspendida; y, c) al número de trabajadores por cuenta ajena que tenga contratados.

Estas ayudas se crean como mecanismo de apoyo a las empresas para aligerar los costes en los que incurren, y constituyen una salvaguarda del empleo, puesto que su aplicación está condicionada al compromiso por parte de la empresa de mantener los puestos de trabajo afectados por el ERTE durante un plazo de seis meses desde la fecha en que se reanude la actividad, con ciertas excepciones tipificadas en las normas reguladoras (despido disciplinario procedente, dimisión, muerte, riesgo de concurso de acreedores para la empresa, etc.). Constituyen también un incentivo para conservar el capital humano ya formado, al permitir mantener para la actividad laboral a los trabajadores que cuentan con formación. Todas ellas tienen en común el hecho de que no pueden tener consecuencias negativas para los empleados, considerándose como cotizado a todos los efectos el período en el que se apliquen.

Por tanto, dado que el tipo de ERTE al que se acoge cada empresa determina en origen (aunque afectado por el número de trabajadores y la actividad, como se recoge en párrafos anteriores) la cuantía de la ayuda que recibe en forma de exoneraciones en las cotizaciones empresariales, la exposición de estos dos conceptos (ERTE y ayudas a las empresas) debe hacerse de forma conjunta y siguiendo las tres etapas por las que atraviesa la pandemia durante el año 2020, puesto que la evolución de los ERTE está intrínsecamente relacionada con las mismas.

El esquema nº 4 que figura a continuación recoge, para cada una de las tres etapas normativas en que se ha dividido cronológicamente la pandemia en 2020, las ayudas recibidas por las empresas en forma de exoneraciones en la cotización empresarial, vinculadas al tipo de ERTE al que se han acogido:

ESQUEMA 4 (PARTE I) RESUMEN DE LAS AYUDAS A LAS EMPRESAS EN ERTE ASOCIADO AL COVID-19

		2020							2021								
		PRIMER ESTADO DE ALARMA (Real Decreto 463/2020, 14 de marzo) (15/03/2020 a 21/06/2020)			SEGUNDO ESTADO DE ALARMA (Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre y Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre) (26/10/2020 a 9/05/2021)												
		PRIMERA ETAPA DE PARALIZACIÓN Y REPLIEGUE		SEGUNDA ETAPA DE REACTIVACIÓN PROGRESIVA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PRODUCTIVA				TERCERA ETAPA DE REPLIEGUE ECONÓMICO ASOCIADO A IMPEDIMENTOS O LIMITACIONES DE LA ACTIVIDAD POR EL REPUNTE DE LA PANDEMIA									
		marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	enero	(...)	mayo			
EXONERACIONES A EMPRESAS EN SITUACIÓN DE ERTE POR FUERZA MAYOR	Art. 24 RDL 8/2020, 17 de marzo			Art. 4 y Disp Ad 1ª RDL 18/2020, 12 de mayo				Art. 4 y Disp Ad 1ª RDL 24/2020, 26 de junio				Disp. Ad. 1ª.4 RDL 30/2020, 29 de septiembre					
				Reinician la actividad				Empresas de sectores alta cobertura ERTE y reducida tasa de recuperación de la actividad									
		100% AE		60% AE				85% AE									
		75% AE		40% AE				75% AE									
				Actividad suspendida				Art. 7 RDL 35/2020, 22 de diciembre Nuevas empresas de sector alta cobertura ERTE y reducida tasa de recuperación de la actividad (nuevos CNAE)									
				70% 50%				60% 40%				35% 25%					
								85% AE				75% AE					
EXONERACIONES A EMPRESAS EN SITUACIÓN DE ERTE POR FUERZA MAYOR PARCIAL	Art. 4.2 RDL 18/2020, 12 de mayo			Art. 4.1 RDL 24/2020, 26 de junio				Disp. Ad. 1ª.4 RDL 30/2020, 29 de septiembre									
				Reinician su actividad				Reinician la actividad				Empresas de sectores alta cobertura ERTE y reducida tasa de recuperación de la actividad					
		85% AE		70% AE		60% AE				85% AE							
		60% AE		45% AE		40% AE				75% AE							
				Actividad suspendida				Actividad suspendida				Art. 7 RDL 35/2020, 22 de diciembre Nuevas empresas de sector alta cobertura ERTE y reducida tasa de recuperación de la actividad (nuevos CNAE)					
		60%		45%		35% AE				85% AE				75% AE			
		45% AE		30%		25% AE											

< 50 trabajadores >= 50 trabajadores

(*) AE: Aportación Empresarial. Recoge el desempleo y las cuotas por conceptos de recaudación conjunta.
(**) CNAE: Código Nacional de Actividades Económicas.

ESQUEMA 4 (PARTE II) RESUMEN DE LAS AYUDAS A LAS EMPRESAS EN ERTE ASOCIADO AL COVID-19

	2020								2021							
	PRIMER ESTADO DE ALARMA (Real Decreto 463/2020, 14 de marzo) (15/03/2020 a 21/06/2020)				SEGUNDO ESTADO DE ALARMA (Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre y Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre) (26/10/2020 a 9/05/2021)											
	PRIMERA ETAPA DE PARALIZACIÓN Y REPLIEGUE		SEGUNDA ETAPA DE REACTIVACIÓN PROGRESIVA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PRODUCTIVA				TERCERA ETAPA DE REPLIEGUE ECONÓMICO ASOCIADO A IMPEDIMENTOS O LIMITACIONES DE LA ACTIVIDAD POR EL REPUNTE DE LA PANDEMIA									
	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	enero	(...)	mayo			
EXONERACIONES A EMPRESAS EN SITUACIÓN DE ERTE POR CAUSA ECONÓMICA, TÉCNICA, ORGANIZATIVA Y DE PRODUCCIÓN	Disp. Ad. 1ª2 RDL 18/2020, 12 de mayo		Art. 4.2 RDL 24/2020, 26 de junio				Disp. Ad. 1ª4 RDL 30/2020, 29 de septiembre									
	Mediante Acuerdo Consejo de Ministros		Reinician la actividad				Empresa incluida en uno de los códigos CNAE(*) previstos									
	100% AE(*)		60% AE				85% AE									
	75% AE		40% AE				75% AE									
			Actividad suspendida													
EXONERACIONES POR IMPEDIMENTO DE LA ACTIVIDAD I			Disp. Ad. 1ª2 RDL 24/2020, 26 de junio				Disp. Transitoria Única RDL 30/2020, 29 de septiembre									
			80% AE				100% AE									
			60% AE				90% AE									
EXONERACIONES POR IMPEDIMENTO DE LA ACTIVIDAD II							Art. 2.1 RDL 30/2020, 29 de septiembre									
							100% AE									
EXONERACIONES POR LIMITACIÓN AL DESARROLLO NORMALIZADO DE LA ACTIVIDAD							Art. 2.2 RDL 30/2020, 29 de septiembre									
							Empresa incluida en uno de los códigos CNAE previstos									
							100%				90% AE		85% AE		80% AE	
							90% AE				80% AE		75%		70% AE	
		< 50 trabajadores		>= 50 trabajadores												

(*) AE: Aportación Empresarial. Recoge el desempleo y las cuotas por conceptos de recaudación conjunta.

(**) CNAE: Código Nacional de Actividades Económicas.

3. *Prestaciones contributivas por desempleo para los trabajadores por cuenta ajena con contrato en una empresa acogida a un ERTE asociado al COVID-19*

Son beneficiarios de estas ayudas los trabajadores a que se refiere el artículo 264 TRLGSS, los socios trabajadores de sociedades laborales y cooperativas de trabajo asociado que tengan previsto cotizar por la contingencia de desempleo, los trabajadores fijos discontinuos y los que realizan trabajos fijos y periódicos. Además, han de verse afectados por la suspensión de su contrato o la reducción de su jornada laboral en empresas que se encuentren en situación de ERTE por causas atribuibles directamente al COVID-19 y su relación laboral o societaria ha de ser anterior al 18 de marzo de 2020.

Estos trabajadores perciben la prestación contributiva por desempleo regulada en el Título III del TRLGSS, si bien se flexibilizan las condiciones para acceder a ella, puesto que se concede aunque el trabajador carezca del período mínimo de cotización necesario.

El tiempo durante el cual se percibe la prestación por estas causas extraordinarias no se considera a los efectos de consumir los períodos máximos de prestaciones futuras por desempleo. Sin embargo, a partir del 1 de octubre de 2020, se suprime este beneficio, computando el tiempo de percepción de la prestación para solicitudes de desempleo futuras, siempre que se presenten con anterioridad al 1 de octubre de 2026. No obstante, esta consideración no se aplica si la situación de desempleo se produce por finalización de un contrato de duración determinada, un despido individual o colectivo por causas ETOP o un despido por cualquier causa declarado improcedente, anterior a 1 de enero de 2022.

La base para el cálculo de esta prestación es la constituida por el promedio de la base reguladora de los últimos 180 días cotizados o, en su defecto, del período de tiempo inferior, inmediatamente anterior a la situación legal de desempleo. El importe de la prestación es el 70 % de dicha base reguladora, estando las cuantías máximas y mínimas referenciadas al IPREM, considerando también si el trabajador tiene o no hijos a su cargo. La duración de la prestación se extiende hasta la finalización del período de suspensión del contrato de trabajo o de la reducción temporal de la jornada de trabajo al que esté acogida la empresa. En consecuencia, la protección se ha reforzado y alargado en relación con la cobertura recogida en el TRLGSS.

II.1.3.2. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS AYUDAS SOBRE LOS ENTES QUE LAS ASUMEN

Según el artículo 294 del TRLGSS, corresponde al SEPE gestionar las funciones y servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo y declarar el reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de dichas prestaciones. No obstante, el artículo 25 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, atribuye al ISM la condición de entidad gestora de estas ayudas³⁹ para los trabajadores encuadrados en el RETM, si bien el coste total de esta prestación por desempleo lo asume el SEPE.

Las exoneraciones de cuotas han sido aplicadas por la TGSS a instancias de los empresarios, previa comunicación de la identificación de los trabajadores y del período de la suspensión o reducción de jornada. A efectos de su control será suficiente la verificación de que el SEPE haya reconocido la correspondiente prestación por desempleo por el período de que se trate.

Debe añadirse que el impacto de las prestaciones contributivas por desempleo de los trabajadores por cuenta ajena con contrato en empresas acogidas a un ERTE por COVID-19 deriva del gasto

³⁹ Aunque el referido artículo 25 no lo dice explícitamente, el colectivo para el que el ISM habría de haber realizado estas funciones es el integrado por los trabajadores del RETM.

que se imputa al ente que ha de asumirlas, mientras que en las exoneraciones en la cotización concedidas a las empresas el impacto proviene de la minoración de los ingresos obtenidos como consecuencia de la menor recaudación. Unos y otros repercuten negativamente sobre los resultados de estas entidades y sobre los recursos líquidos disponibles.

Finalmente, existen ayudas que no han sido consideradas por tratarse de beneficios futuros para el trabajador cuyo impacto económico no resulta cuantificable en el momento actual. Tales beneficios, al igual que sucede con las prestaciones por cese de actividad, se refieren al hecho de que el tiempo que el trabajador haya estado percibiendo estas ayudas no reduce los períodos de prestación por desempleo a los que puedan tener derecho en el futuro.

1. *Impacto derivado de las prestaciones contributivas por desempleo para los trabajadores por cuenta ajena con contrato en una empresa acogida a un ERTE asociado al COVID-19*

El coste por los mayores gastos de estas ayudas lo asume el SEPE.

El impacto económico por los costes devengados en el ejercicio 2020 de las prestaciones por desempleo asociadas a un ERTE por COVID-19, según la información suministrada por este organismo, se eleva a 13.644.249.899,83 euros (el 95,99 % del coste total de las prestaciones y subsidios por COVID-19 asumidos por el SEPE⁴⁰), descontadas las cuantías recuperadas por los pagos indebidos de prestaciones practicados.

El SEPE ha informado a este Tribunal que no resulta posible cuantificar el número de las prestaciones indebidamente percibidas que han sido revisadas ni, por tanto, el importe total reclamado. Sin embargo, sí ha valorado el total de las prestaciones indebidamente percibidas que ha sido recuperado a través de compensaciones en las nóminas de prestaciones por ERTE, que asciende a 2.282.122.701,67 euros (2.016.859.329,59 euros en 2020 y 265.263.372,08 euros en 2021).

El pago material de estas prestaciones, se realiza a través del circuito financiero de la TGSS, por tanto, el efecto de estas prestaciones sobre la liquidez, por 12.708.705.227,32 euros, afecta a este servicio común, no al SEPE.

El SEPE, ha informado que el número total de perceptores⁴¹ que han recibido estas ayudas, en las nóminas de marzo a diciembre de 2020, es de 16.367.355, y el número total de beneficiarios en el mismo período alcanza los 4.121.965 trabajadores, por lo que relacionando ambas variables se obtiene que el período medio de duración de esta prestación ha sido de 121 días. Asimismo, con los datos que ha remitido este organismo sobre las nóminas brutas mensuales, se ha calculado la cuantía promedia mensual por perceptor, que asciende a 905,16 euros. Ambas magnitudes se consideran razonables ya que se encuentran dentro de los límites de duración de una prestación ERTE (el límite máximo en número de días es de 293 -desde 14 de marzo hasta 31 de diciembre de 2020-) y de las cuantías máxima (1.098,09 euros⁴²) y mínima (735 euros) establecidas en la normativa reguladora.

⁴⁰ Incluyendo las prestaciones extraordinarias por cese de actividad gestionadas por el ISM, por 11.472.849,09 euros. El resto de ayudas se analiza en el subepígrafe II.1.3.4.

⁴¹ En la terminología utilizada por el SEPE se considera que un "perceptor" es todo beneficiario que se encuentra incluido en la nómina de cada mes.

⁴² Este límite es el máximo si no se tienen hijos a cargo. Con dos o más hijos a cargo este límite alcanzaría 1.411,83 euros en todas las prestaciones.

2. *Impacto derivado de los menores ingresos obtenidos por la concesión de exoneraciones en la cotización empresarial*

Estas exoneraciones se asumen de la siguiente manera: a) a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social, el coste relativo a la aportación por contingencias comunes (lo asume la TGSS y, en la fracción de cuota que corresponda, lo asumen las MCSS); b) a cargo de los presupuestos de las MCSS o de la entidad gestora correspondiente, el coste derivado de la aportación por contingencias profesionales; c) a cargo de los presupuestos del SEPE, el coste por las cuotas de desempleo y la formación profesional y d) a cargo del presupuesto de FOGASA, las aportaciones que financian sus prestaciones.

El cuadro siguiente recoge este coste distribuido entre los entes a los que se imputa, de acuerdo con la información facilitada por la TGSS:

CUADRO 5
IMPACTO ECONÓMICO DE LAS EXONERACIONES EN LAS
COTIZACIONES SOCIALES CONCEDIDAS A EMPRESAS
ACOGIDAS A UN ERTE POR COVID-19

(En euros)

Entidad	Impacto económico
TGSS	3.869.378.562,59
MCSS	581.547.802,51
SEPE	1.081.649.766,85
FOGASA	34.420.975,97
TOTAL	5.566.997.107,92

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS

El impacto económico en el ejercicio 2020 de las ayudas derivadas de las exoneraciones por ERTE asciende a 5.566.997.107,92 euros.

En relación con las exoneraciones indebidamente percibidas, la TGSS solo informa del importe recuperado, por 230.737,40 euros, pero no del número de exoneraciones revisadas ni de las que han resultado improcedentes, por lo que no es posible realizar ninguna verificación adicional. Por ello, y, teniendo en cuenta además que el importe notificado es inmaterial (0,004 % del total exonerado) no se va a considerar como una minoración del impacto económico de esta ayuda.

Para determinar la razonabilidad del coste medio de estas ayudas, se han tenido en cuenta los siguientes datos:

CUADRO 6
EXONERACIONES MEDIAS EN COTIZACIONES EMPRESARIALES POR COVID-19 POR ETAPAS

(En euros)

Etapas	Importe exoneraciones	Beneficiarios exonerados	Exoneración media por CCC ^(*)	% Exoneración media sobre Cotización media
Marzo a junio	3.626.032.538,95	2.071.820	1.919,52	27,69 %
Julio a septiembre	1.313.583.709,36	1.069.757	1.227,93	17,72 %
Octubre a diciembre	627.380.859,61	307.209	2.042,20	29,46 %
TOTAL / PROMEDIO	5.566.997.107,92	3.448.786	1.729,88	24,96 %

Cotización empresarial media mensual por CCC en 2020: 6.931,14

(*) Para no distorsionar la media mensual, la exoneración media por Código de Cuenta de Cotización en el período marzo a junio incluye la extrapolación a mes completo de la ayuda que comenzó el 14 de marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS.

La TGSS ha facilitado información sobre el colectivo que ha resultado protegido, tomando como referencia el Código de Cuenta de Cotización (CCC)⁴³, código de identificación que se asigna a las empresas en el acto de inscripción en la TGSS, resultando un total de 3.448.786 CCC beneficiarios de estas exoneraciones. El cuadro anterior también recoge la cotización empresarial media mensual por cada CCC en 2020, 6.931,14 euros, que ha sido calculada por el Tribunal a partir de la cotización empresarial de 2020 neta de las exoneraciones practicadas⁴⁴ y los CCC cotizantes, 16.784.324⁴⁵.

Los porcentajes medios de exoneración, trimestrales y anual, se obtienen comparando la exoneración media y la cotización media por CCC. Durante el primer y el tercer trimestre, coincidiendo con la época de mayores restricciones, los porcentajes medios de exoneración (27,69 % y 29,46 %, respectivamente) superaron la media anual (24,96 %); mientras que, en los meses de julio a septiembre, período en el que comienza una reactivación progresiva de la actividad laboral y económica, el porcentaje se redujo por debajo de la media hasta el 17,72 %.

Por último, no ha sido posible establecer unos valores de referencia que permitan verificar la razonabilidad de esta ayuda, puesto que, como se desprende del esquema nº 4 anterior, para su determinación se han de considerar diferentes variables tales como el tipo de ERTE en el que se encuentre la empresa en cada mes, el número de trabajadores empleados y si los mismos tienen reducción o suspensión de jornada, así como el código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) al que pertenezca dicha empresa.

⁴³ En el acto de inscripción de una empresa en la TGSS se asigna un CCC al empresario que se considera como principal. Vinculado a éste, se asignará un CCC secundario por cada provincia donde ejerza actividad, y dentro de cada provincia un CCC secundario por cada actividad. También se asignarán otros CCC secundarios vinculados a uno principal, ante diversas modalidades de cotización recogidas en la normativa de Seguridad Social, o cuando, a petición razonada, el empresario quiera individualizar a un colectivo concreto de trabajadores. A los efectos de las estadísticas de códigos de cotización a la Seguridad Social, se tendrá en cuenta la información sobre los CCC secundarios.

⁴⁴ Según la liquidación presupuestaria provisional de 2020, facilitada por la TGSS a marzo de 2021, los derechos reconocidos netos por las cotizaciones empresariales, asciende a 110.991.324.681,01 euros. Teniendo en cuenta las exoneraciones por ayudas COVID-19 practicadas, 5.343.199.671,27 euros, la cotización empresarial de 2020, neta de exoneraciones, es de 116.334.524.352,28 euros.

⁴⁵ Información obtenida de la página web de la Seguridad Social: www.seg-social.es/Estadisticas/EST20

II.1.3.3. GRADO DE COBERTURA DE LAS AYUDAS

1. Prestaciones económicas por desempleo contributivo asociado a un ERTE

Para el análisis del grado de cobertura de estas ayudas, en el período de marzo a diciembre de 2020, se ha establecido la relación entre el colectivo de trabajadores que perciben una prestación de desempleo asociada a un ERTE, según información facilitada por el SEPE, y los trabajadores potencialmente protegidos, referidos al último día de cada mes, según datos estadísticos de la Seguridad Social. Estos datos se recogen en el anexo 3.3.

El gráfico que figura a continuación muestra, para cada mes -desde marzo hasta diciembre- la ratio que representa el grado de cobertura de las prestaciones por desempleo contributivo de los trabajadores en situación de ERTE derivado del COVID-19:

GRÁFICO 4
GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO ASOCIADAS A UN ERTE POR COVID-19



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el anexo 3.3.

Como se observa en el gráfico, en el mes de abril se inicia la protección a los trabajadores afiliados, alcanzando su máximo en mayo y comenzando a disminuir en junio, todo ello coincidiendo con el período de vigencia de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Durante los meses de julio, agosto y septiembre, en la segunda etapa en la que se ha dividido esta crisis, la cobertura desciende paulatinamente gracias al retorno de la actividad empresarial y, por tanto, a la menor demanda de las ayudas por el colectivo potencialmente protegido. El nivel de cobertura continúa descendiendo en el último trimestre del año, permaneciendo prácticamente constante durante estos tres últimos meses.

2. Exoneraciones en la cotización empresarial

Para el análisis del grado de cobertura de estas ayudas, en el período de marzo a diciembre de 2020, se ha establecido la relación entre las empresas (a través de los CCC) beneficiarias de exoneraciones, según información facilitada por la TGSS, y las potencialmente beneficiarias referidas al último día de cada mes, según datos estadísticos de la Seguridad Social. Estos datos se recogen en el anexo 3.4.

El gráfico que figura a continuación muestra para cada mes -desde marzo hasta diciembre- la ratio que representa el grado de cobertura de las ayudas por exoneraciones de cuotas a empresas acogidas a un ERTE derivado del COVID-19:

GRÁFICO 5
GRADO DE COBERTURA DE LAS EXONERACIONES A LAS EMPRESAS EN ERTE POR COVID-19



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el anexo 3.4.

La ratio representada en este gráfico transcurre temporalmente en paralelo con la que recoge el grado de cobertura de las prestaciones económicas por desempleo a los trabajadores acogidos a un ERTE derivado de COVID-19. Así, la cobertura más elevada de las exoneraciones a las empresas se sitúa en los meses de marzo a junio, siendo máximo en la liquidación de abril, todo ello coincidiendo con el período de vigencia de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. En los meses de julio a septiembre el descenso es paulatino gracias a la vuelta de las empresas a la actividad, lo que hace disminuir la demanda de las ayudas por parte del colectivo potencialmente protegido. En el último trimestre se produce una caída brusca de la cobertura, principalmente en octubre, coincidiendo con la entrada en vigor de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, que solo prevé prórrogas en los ERTES por FM y ETOP solicitados con anterioridad a su entrada en vigor y la solicitud de otros nuevos asociados a situaciones por impedimento o limitación de la actividad, pero con condiciones mucho más restrictivas que las contenidas en la primera fase de la pandemia.

II.1.3.4. OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN: PRESTACIONES Y SUBSIDIOS POR DESEMPLEO PARA TRABAJADORES POR CUENTA AJENA NO AFECTADOS POR UN ERTE

En este subepígrafe se exponen otras ayudas extraordinarias de protección por desempleo, aprobadas durante 2020, para trabajadores por cuenta ajena no afectados por un ERTE y en situación de vulnerabilidad, gestionadas por el SEPE. Las medidas aprobadas contienen mecanismos de adaptación y flexibilización de la protección por desempleo preexistente, regulada en el Título III del TRLGSS, tanto a nivel contributivo (Capítulo II) como a nivel asistencial (Capítulo III).

Las ayudas contenidas en estas medidas se han materializado en dos prestaciones contributivas y cuatro subsidios de desempleo que se encuentran regulados en cinco Reales Decretos-leyes⁴⁶.

1. Prestaciones contributivas por desempleo

- Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los artistas en espectáculos públicos. Esta prestación se encuentra regulada en el artículo 2 del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, para tener derecho a esta prestación deben cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 266 del TRLGSS, si bien, no es exigible encontrarse en situación de alta o asimilada ni estar incluido en el Régimen General de la Seguridad Social en los términos previstos en el artículo 249 ter del TRLGSS.

Además, es incompatible con cualquier percepción derivada de actividades por cuenta propia o por cuenta ajena, o con cualquier otra prestación, renta mínima, renta de inclusión, salario social o ayudas análogas concedidas por cualquier Administración Pública.

Su cuantía se calcula aplicando el 70 % a la base de cotización mínima vigente en cada momento, por contingencias comunes, correspondiente al grupo 7 de la escala de grupos de cotización del Régimen General. No obstante, las cuantías máximas y mínimas están referenciadas al IPREM considerando, asimismo, que el trabajador tenga o no hijos a su cargo.

De acuerdo con el artículo 273.1 del TRLGSS, durante el período de percepción de la prestación por desempleo, la entidad gestora (en este caso el SEPE) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social, asumiendo la aportación empresarial y descontando de la cuantía de la prestación, la aportación que corresponda al trabajador.

- Prestación extraordinaria para personas trabajadoras fijas discontinuas y para quienes realizan trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas. Se regula en el artículo 9 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, y supone una prórroga de la prestación que venían percibiendo por estar afectados por un ERTE derivado del COVID-19⁴⁷ al alcanzar la fecha de finalización de su período de actividad.

Su duración inicial es hasta el 31 de enero de 2021, pero fue prorrogada hasta el 30 de septiembre de 2021 -por el artículo 4.2 del Real Decreto-ley 11/2021 de 27 de mayo-. En caso de que se interrumpa su percepción por recuperación de la actividad laboral, la prestación extraordinaria puede reanudarse si se produce el cese involuntario en el trabajo por cuenta propia o si se produce nuevamente una situación legal de desempleo, siempre que estas circunstancias se den antes del 31 de enero de 2021.

Como en la prestación anterior, conforme al artículo 273.1 del TRLGSS, durante el período en que se perciba, el SEPE ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social, asumiendo la aportación empresarial y descontando de la cuantía de la prestación, la aportación que corresponda al trabajador.

Esta prestación se abona por períodos mensuales y en idéntica cuantía que la última prestación contributiva por desempleo que la persona afectada hubiera percibido o, en su caso, la cuantía

⁴⁶ Estos cinco Reales Decretos-leyes están recogidos en el anexo 2.

⁴⁷ Esto es, de los recogidos en los artículos 22 y 23 del RDL 8/2020 o en los supuestos del art. 25.6 b) a d) del mismo artículo.

mínima de la prestación contributiva. Es compatible con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, previa deducción en su importe de la parte proporcional al tiempo trabajado.

2. *Protección asistencial: Subsidios por desempleo*

- Subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal (SET), regulado en el artículo 33 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo.

Su finalidad es atender la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el colectivo de trabajadores con contrato temporal extinto durante la vigencia del primer estado de alarma y sin períodos de cotización suficientes para acceder a una prestación o subsidio de los recogidos en el TRLGSS.

Su cuantía consiste en una única ayuda mensual del 80 % del IPREM mensual en vigor. Ha estado vigente desde el 14 de marzo hasta el 21 de julio de 2020.

- Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial para Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social (SSEEH).

Está regulado en los artículos 30 a 32 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. A este subsidio tienen derecho quienes estaban de alta en este Sistema Especial antes de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y que, por causas imputables a la crisis sanitaria del COVID-19, dejan de prestar servicios con carácter temporal, total o parcialmente, o ven extinguido su contrato de trabajo por la causa de despido recogida en el artículo 49.1.k del TRLET o por el desistimiento del empleador en los términos previstos en el artículo 11.3 del Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

Su cuantía es el 70 % de la base reguladora de la cotización que corresponda en cada caso sin que pueda superar el SMI, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias. Su período de vigencia se extiende desde el 15 de marzo de 2020 hasta un mes después del fin de la vigencia del primer estado de alarma.

- Subsidio especial de desempleo por agotamiento (SACO), regulado en el artículo 1 del Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre.

Su finalidad es dar cobertura económica a aquellos colectivos que han agotado el derecho a la protección contributiva y asistencial de desempleo previsto en el ordenamiento jurídico preexistente y que, además, no tienen la edad legal para acceder a la jubilación.

Su cuantía coincide con la del SET y puede solicitarse desde el 5 al 30 de noviembre de 2020, pudiendo percibirse por un período máximo de 90 días. La disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, amplía la presentación de solicitudes desde el 25 de diciembre de 2020 al 25 de enero de 2021.

- Subsidio excepcional por desempleo para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura, regulado en el artículo 3 del Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre.

La duración de este subsidio excepcional es de tres meses y su cuantía, al igual que en el SET y SACO, es el 80 % del IPREM mensual vigente, con independencia de que los días trabajados por cuenta ajena en el sector cultural lo hayan sido a jornada completa o a tiempo parcial. Este

subsidio excepcional se extingue el 30 de septiembre de 2021⁴⁸, y no puede percibirse en más de una ocasión.

Es incompatible con la realización de trabajo por cuenta propia o ajena a jornada completa, así como con la percepción de cualquier renta mínima, renta de inclusión, salario social o ayuda análoga concedida por cualquier Administración Pública. Sin embargo, sí es compatible con la realización de trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, en cuyo caso, se reduce su cuantía en la parte proporcional al tiempo trabajado.

3. Impacto económico de las ayudas sobre los entes que las asumen

En subepígrafes anteriores se ha señalado que, según el artículo 294 del TRLGSS, el SEPE gestiona las funciones y servicios derivados de las prestaciones y subsidios por desempleo y asume su coste. Por tanto, el impacto de estas prestaciones y subsidios deriva del mayor gasto que se imputa al SEPE, repercutiendo negativamente sobre sus resultados.

El cuadro siguiente recoge el impacto económico de estas ayudas:

CUADRO 7
IMPACTO ECONÓMICO DE LAS PRESTACIONES Y SUBSIDIOS POR DESEMPLEO DE TRABAJADORES NO AFECTADOS POR UN ERTE POR COVID-19

(En euros)

Prestación o Subsidio	Impacto económico en 2020		
	Prestación económica al trabajador	Cotizaciones sociales por cuenta del SEPE	TOTAL
Prestación por desempleo de los artistas en espectáculos públicos	8.366.638,48	2.867.181,98	11.233.820,46
Prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o fijos periódicos	452.438.870,20	3.690.722,42	456.129.592,62
SET	3.278.142,83	-	3.278.142,83
SSEEH	53.198.847,32	-	53.198.847,32
SACO	34.815.285,16	-	34.815.285,16
Subsidio excepcional por desempleo para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura	43.542,67	-	43.542,67
TOTAL	552.141.326,66	6.557.904,40	558.699.231,06

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el SEPE.

El impacto económico por los gastos incurridos en 2020 de estas prestaciones y subsidios asciende a 558.699.231,06 euros. La más relevante es la prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o fijos periódicos ya que supone el 81,64 % de estas ayudas (456.129.592,62 euros), seguida del SSEEH, que representa el 9,52 % (53.198.847,32 euros). Las prestaciones y subsidios restantes solo constituyen en conjunto el 8,84 % (49.370.791,12 euros).

Por otro lado, no se ha facilitado información respecto a la reclamación o recuperación de cantidades indebidamente percibidas de estas prestaciones y subsidios, salvo para la prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o fijos periódicos de cuyo importe se excluyen los cobros de prestaciones indebidas que ascienden a 22.446.807,72 euros.

⁴⁸ Prórroga establecida por la disposición final 2.2 del Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo.

El siguiente cuadro recoge información sobre la duración media y las cuantías medias por beneficiario de estas prestaciones y subsidios, que han sido obtenidos por el Tribunal a partir de la información facilitada por el SEPE (columnas 1 y 3). También refleja los datos sobre la duración y la cuantía máxima y mínima de cada ayuda según la normativa que las regula (columnas 2, 4 y 5):

CUADRO 8
PRESTACIONES Y SUBSIDIOS DE DESEMPLEO NO ASOCIADOS A UN ERTE POR COVID-19. DURACIONES Y CUANTÍAS MEDIAS Y CUANTÍAS MÁXIMA Y MÍNIMA LEGAL

(En euros)

Prestación	Duraciones medias de la ayuda en días	Duraciones máximas de la ayuda en 2020 en días	Cuantías mensuales medias por perceptor	Cuantías mínimas	Cuantías máximas
Fijos discontinuos	96	293	866,65	501,98	1.098,09
SET	35	30	356,12	430,27	430,27
SSEEH	32	130	1.143,08	144,20	950,00
Artistas	118	180	944,41	501,98	1.098,09
SACO	31	90	535,56	430,27	-
Técnicos cultura	30	90	580,57	430,27	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el SEPE, así como de la normativa reguladora de cada prestación.

El cuadro anterior muestra que la duración de estas prestaciones y subsidios, así como sus cuantías medias, son, en general, razonables, con alguna excepción, puesto que la duración media del SET supera el período que marca su normativa reguladora y su cuantía media está por debajo del límite mínimo legalmente establecido, mientras que las del SSEEH, del SACO y del que reciben los Técnicos de cultura, se encuentran por encima de sus respectivos límites máximos. El procedimiento establecido por el SEPE para el pago de la mensualidad del SET provoca que dicha mensualidad pueda abarcar las nóminas de dos meses sucesivos, lo que justifica que haya mayor número de perceptores de nóminas que de beneficiarios de la ayuda y distorsiona el cálculo tanto del período medio de la ayuda como de su cuantía mensual por perceptor. Respecto a las cuantías medias del SSEEH, del SACO y de los Técnicos de cultura, el SEPE informa que los retrasos producidos en la presentación de las solicitudes por parte de los beneficiarios y/o las incidencias acaecidas durante la tramitación de estas ayudas, ha ocasionado que la primera nómina abonada a los perceptores haya acumulado el pago de varias mensualidades, lo que puede desvirtuar sus respectivas cuantías medias.

Finalmente, no se ha estimado de interés relevante, a los efectos de la presente fiscalización, incluir un análisis detallado del grado de cobertura de estas ayudas, dada la escasa representatividad de las mismas (un 3,93 % del total de las gestionadas por el SEPE), siendo la destinada al SSEEH la que tiene el mayor grado de cobertura, un 1,12 % de media de los afiliados en este sistema especial.

4. Prestaciones y subsidios por desempleo no cuantificados

Además de las ayudas no asociadas a un ERTE que acaban de ser descritas, existen otras que no se han cuantificado, bien porque no ha resultado posible hacerlo, o bien porque no han tenido impacto económico en 2020 por haber comenzado a tramitarse en 2021. Estas ayudas son las siguientes:

- Limitación temporal de los efectos de la presentación extemporánea de solicitudes de prestaciones por desempleo, regulada en el artículo 26 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

- Prórroga del subsidio por desempleo y declaración anual de rentas, regulada en el artículo 27 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.
- Compatibilidad del trabajo agrario con prestaciones y subsidios de desempleo y de cese de actividad, reguladas en el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril.
- Situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral en el período de prueba producida durante la vigencia del estado de alarma, regulada en el artículo 22 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril.
- Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de profesionales taurinos, regulado en el artículo 4 del Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre.

II.1.4. Otras medidas de apoyo al empleo y al sector empresarial

II.1.4.1. BONIFICACIONES ASOCIADAS AL COVID-19 DIRIGIDAS AL SECTOR TURÍSTICO Y HOSTELERO

Las bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social establecidas en la disposición adicional duodécima de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, están dirigidas a las empresas del sector privado dedicadas a actividades encuadradas en los sectores del turismo, comercio vinculado al mismo y hostelería, que generen actividad productiva en los meses de marzo y noviembre de cada año, meses considerados de temporada baja, y que iniciaran y/o mantuvieran en alta durante ambos meses la ocupación de los trabajadores con contratos de carácter fijo discontinuo. La bonificación equivale al 50 % de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta por desempleo, por garantía salarial y por formación profesional de dichos trabajadores.

Con carácter general, estas bonificaciones se regulan en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio. Así, en 2016, se extienden al mes de febrero y continúan en 2017, 2018 y 2019. Este último año, adicionalmente para las CCAA de Illes Balears e Islas Canarias, se amplían estas bonificaciones a los meses de octubre y diciembre de 2019 y de febrero y marzo de 2020, en aplicación del artículo 2 del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

Con base en estas normas y debido a la especial incidencia que las medidas de contención y restricción contra la propagación del COVID-19 están teniendo sobre el sector turístico, como mecanismo extraordinario para la protección del empleo de los trabajadores con contratos fijos discontinuos que realizan su actividad en dicho sector y en otros vinculados (comercio y hostelería), estas bonificaciones se han aplicado para los meses de febrero a octubre⁴⁹. Estas ayudas, que

⁴⁹ Las bonificaciones de febrero a junio de 2020 se regulan en el artículo 13 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 y las de julio a octubre en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

incluyen períodos considerados de temporada alta, afectan a todo el territorio nacional, con la excepción de Illes Balears e Islas Canarias en los meses de febrero y marzo⁵⁰.

Estas bonificaciones extraordinarias de cuotas se aplican por la TGSS a instancia de las empresas a través de deducciones en el proceso de recaudación, corriendo su financiación a cargo del SEPE. La TGSS informa de que el coste total de las ayudas concedidas asciende a 123.647.407,85 euros, habiéndose beneficiado, según datos del SEPE, un total de 512.161 trabajadores, siendo su distribución por meses la siguiente:

CUADRO 9
BONIFICACIONES POR AYUDAS ASOCIADAS AL COVID-19

(En euros)

Período de liquidación	Trabajadores bonificados	Importe bonificaciones	Importe bonificado por trabajador
Febrero	2.860	465.739,40	162,85
Marzo	17.952	2.581.168,11	143,78
Abril	44.087	10.388.029,05	235,63
Mayo	54.266	14.174.613,40	261,21
Junio	61.967	15.619.215,41	252,06
Julio	87.070	21.848.607,12	250,93
Agosto	98.180	25.350.517,06	258,20
Septiembre	97.767	24.060.858,94	246,10
Octubre	48.012	9.158.659,36	190,76
TOTAL	512.161	123.647.407,85	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el SEPE y por la TGSS.

Teniendo en cuenta los datos que figuran en el cuadro anterior, la media mensual de trabajadores bonificados en los nueve meses de aplicación de esta ayuda asciende a 56.907, mientras que en 2019, según información aportada por el SEPE, esta media mensual fue de 37.462 trabajadores, por lo que el incremento que se ha producido en 2020, que representa un 51,9 %, se considera razonable ya que las bonificaciones derivadas del COVID-19 abarcan un período temporal más amplio, al incluir también los meses de temporada alta.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, en 2020, el coste promedio por persona y mes de estas bonificaciones (deducido del cuadro anterior) por 222,39 euros, resulta inferior al coste medio bruto mensual de los subsidios por desempleo asociado al COVID-19 de menor cuantía⁵¹ que, según la documentación proporcionada por el SEPE, asciende a 430,27 euros. De ello se deduce que estas ayudas por bonificaciones aprobadas en la lucha contra la pandemia para el mantenimiento del empleo fijo discontinuo, podrían haber supuesto un ahorro de costes para el SEPE de, al menos, 207,88 euros, por trabajador.

Como ha quedado expuesto en párrafos anteriores, lo destacable de estas bonificaciones asociadas al COVID-19 es que se extienden prácticamente a todo el ejercicio, de febrero a octubre, cubriendo

⁵⁰ Estas bonificaciones no son aplicables a las CCAA de Illes Balears y Canarias en los meses de febrero y marzo de 2020, donde continúan aplicándose, en los mencionados meses, las bonificaciones previas al COVID-19 establecidas por el artículo 2 del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook. En los meses de abril a octubre, ambas CCAA han recibido las bonificaciones asociadas al COVID-19.

⁵¹ Los subsidios por desempleo asociado al COVID-19 de menor cuantía han sido el SET, el SACO y el de los Técnicos de cultura.

una buena parte de los considerados meses de temporada alta para el sector turístico, uno de los más castigados por las restricciones contra la pandemia en 2020.

La TGSS no informa de bonificaciones indebidamente aplicadas.

Para analizar su grado de cobertura se ha relacionado el número trabajadores del sector que ha accedido a estas ayudas, según la información facilitada por el SEPE, con el colectivo de beneficiarios potenciales, constituido por la totalidad de los contratados con carácter fijo discontinuo, según información obtenida de los datos estadísticos de contratos, para los meses de febrero a octubre, publicados en la web del SEPE. Esta información se puede consultar en el anexo 3.5.

Se representa a continuación la evolución mensual durante 2020 del grado de cobertura de esta ayuda:

GRÁFICO 6
GRADO DE COBERTURA DE LAS BONIFICACIONES POR COVID-19



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el anexo 3.5.

Como puede observarse el colectivo beneficiado supera el 70 % del total, en los meses de abril a septiembre, que coinciden con la época de temporada alta en el sector turístico. Por tanto, hay que resaltar el amplio grado de cobertura obtenido.

Por último, según información del SEPE, las bonificaciones para fomento del empleo imputadas al presupuesto en 2020 -excluidas las relacionadas con medidas COVID-19- son inferiores en 206.240.838,65 euros a las del ejercicio anterior, lo que supone una bajada del 11,38 %. Una parte de este descenso, en concreto 167.961.719,03 euros (81,44 % sobre el total de la caída), se justifica porque la concesión de exoneraciones en las cotizaciones sociales para empresas en ERTE y para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, asociadas a las medidas para atajar la pandemia, ha ocasionado que se practicaran en menor medida que en 2019.

II.1.4.2. REDUCCIONES EN LAS COTIZACIONES DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA AJENA DEL SISTEMA ESPECIAL AGRARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, establece la cotización de los trabajadores agrarios por cuenta ajena durante los períodos de inactividad,

señalando que tiene carácter mensual y corre íntegramente a cargo del trabajador. El tipo de cotización será el 11,5 % sobre la base mínima, vigente en cada momento, por contingencias comunes del grupo 7 de cotización del Régimen General de la Seguridad Social.

En 2019, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, en su artículo 5, aprueba la ejecución de reducciones en la cotización de los trabajadores en alta en el Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, durante los períodos de inactividad, siempre que hayan realizado un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en el año anterior, situando la reducción aplicable sobre la cuota a liquidar en el 14,6 %.

El artículo 25 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, relativo a la cotización para los períodos de inactividad de estos trabajadores amplía este sistema de reducciones, para el año 2020, con efectos desde el 1 de enero, a un 19,11 %, siempre que hayan realizado un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en 2019. Esta ayuda se aprueba, como todos los años, con la finalidad de facilitar que los trabajadores en situación de inactividad, que afrontan un incremento anual de sus cotizaciones, cumplan con la obligación de pago de dichas cotizaciones a la Seguridad Social, si bien, en 2020, esta ayuda se refuerza con el aumento de la reducción de la cuota a liquidar en un 4,51 %. Esta reducción se aplica únicamente sobre las contingencias comunes (igual que la preexistente) y, según informa la TGSS, es asumida con cargo su presupuesto.

El impacto económico de las reducciones por las liquidaciones de enero a diciembre de 2020 asciende a 28.314.984,35 euros. En relación con el control para detectar posibles reducciones indebidamente practicadas, la TGSS informa de que no es necesario realizar revisiones posteriores debido a que los trabajadores con derecho a ellas se incluyen en el sistema de liquidación simplificada por lo que dichas reducciones se practican en función de las jornadas reales que constan en dicho sistema de información en el momento de ser aplicadas.

Por último, dada la escasa representatividad de estas ayudas frente al total de las otorgadas (0,10 % del total) no se ha estimado de interés relevante, a los efectos de la presente fiscalización, incluir un análisis de la razonabilidad del coste incurrido, así como de su grado de cobertura.

II.1.4.3. AYUDAS A LAS EMPRESAS Y A LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS: MORATORIAS Y APLAZAMIENTOS

1. *Moratorias en el pago de cotizaciones a la Seguridad Social*

Las medidas de apoyo a las empresas y a los trabajadores por cuenta propia o autónomos incluidos en cualquier régimen de la Seguridad Social contemplan la posibilidad, con base en el artículo 34 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, de solicitar moratorias de seis meses, sin interés, en el pago de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y de los conceptos de recaudación conjunta, así como de las cuotas de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, cuya recaudación se efectúa en los meses de mayo a julio⁵². En ambos casos, se concederán estas moratorias siempre que las actividades que realicen no se encuentren suspendidas con ocasión del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Estas ayudas son incompatibles con las exoneraciones en la aportación empresarial y de los conceptos de recaudación conjunta como consecuencia de los procedimientos de suspensión de

⁵² El período de devengo de estas cuotas en el caso de las empresas corresponde a los meses de abril a junio, mientras que para los autónomos corresponde a los meses de mayo a julio.

contratos y de reducción de jornada por FM de los recogidos en el artículo 24 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Según los datos provisionales comunicados por la TGSS, el importe total de estas moratorias concedidas asciende a 38.965.042,88 euros, de las que durante 2020 se han cobrado 11.039.830,47 euros, lo que supone un retraso en la recaudación y, por tanto, en las disponibilidades líquidas de la TGSS, las MCSS, el SEPE y el FOGASA, de 27.925.212,41 euros. En el siguiente cuadro se muestran estos datos para cada uno de los entes afectados:

CUADRO 10
MORATORIA CONCEDIDA EN EL PAGO DE COTIZACIONES A LA
SEGURIDAD SOCIAL ASOCIADAS AL COVID-19

(En euros)

Entidad	Moratoria liquidada	Moratoria cobrada	Moratoria pendiente
TGSS	26.432.448,78	6.759.698,30	19.672.750,48
MCSS	5.306.502,90	2.947.256,68	2.359.246,22
SEPE	7.059.997,53	1.329.683,62	5.730.313,91
FOGASA	166.093,67	3.191,87	162.901,80
TOTAL	38.965.042,88	11.039.830,47	27.925.212,41

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la TGSS.

Esta medida no ha supuesto ningún coste económico para las entidades afectadas, pero sí un retraso en la recaudación inherente a las cotizaciones sociales a las que afecta la moratoria.

2. *Aplazamientos en el pago de deudas con la Seguridad Social*

El artículo 35 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, prevé también que las empresas y los trabajadores por cuenta propia o autónomos incluidos en cualquier régimen de la Seguridad Social puedan solicitar la concesión de aplazamientos en el pago de deudas con la Seguridad Social para las cuotas cuyo período de ingreso esté comprendido entre los meses de abril y junio de 2020, siendo el plazo de amortización para cada mensualidad aplazada de cuatro meses, por lo que estos aplazamientos deben estar concluidos en un período máximo de doce meses. El interés devengado, imputable al presupuesto de ingresos de la TGSS, es el 0,5 %, en lugar del interés de demora del 3,75 %, y es exigible mientras dure el aplazamiento, conforme dispone el artículo 23.5 del TRLGSS.

Según los datos comunicados por la TGSS el importe de los aplazamientos otorgados, derivados de esta medida asciende a 506.130.856,20 euros y corresponde a un total de 47.226 expedientes, de los que durante 2020 se han recaudado 240.663.288,72 euros, lo que supone un retraso en la recaudación y en las disponibilidades líquidas de la TGSS, las MCSS, el SEPE y FOGASA, de 265.467.567,48 euros. En el cuadro adjunto se muestran estos datos para cada uno de los entes afectados.

CUADRO 11
APLAZAMIENTOS CONCEDIDOS EN EL PAGO DE DEUDAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL ASOCIADOS A COVID-19

(En euros)

Entidad	Concesiones Efectivas	Importe recaudado a 31/12/2020	Importe Pendiente a 31/12/2020
TGSS	375.694.127,98	179.622.808,97	196.071.319,01
MCSS	18.559.385,05	8.808.363,97	9.751.021,08
SEPE	108.204.310,22	50.515.737,85	57.688.572,37
FOGASA	3.673.032,95	1.716.377,93	1.956.655,02
TOTAL	506.130.856,20	240.663.288,72	265.467.567,48

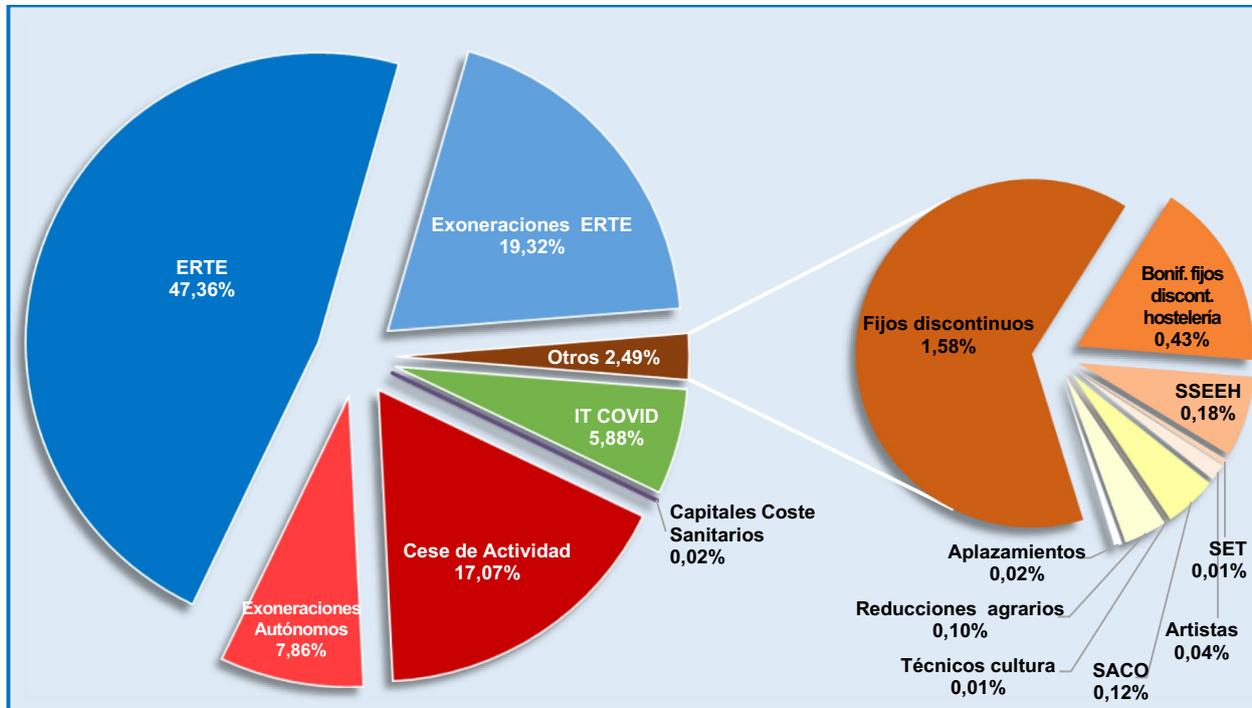
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la TGSS.

El coste para la TGSS por la concesión de estos aplazamientos ha sido de 5.336.488,70 euros, que corresponde a la diferencia entre el interés de demora previsto en el artículo 23.5 del TRLGSS (3,75 % vigente en 2020), por 6.314.411,67 euros, y el fijado en el artículo 35 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, para estos aplazamientos (0,5 %), por 977.922,97 euros. Dada la escasa cuantía de este coste no se ha estimado necesario determinar su razonabilidad.

II.1.5. Impacto económico de las medidas y ayudas aprobadas

Una vez descritas las ayudas extraordinarias aprobadas para afrontar los efectos negativos del COVID-19 sobre la economía, a continuación, se presenta gráficamente una imagen de conjunto de todas ellas. Su impacto económico global ha ascendido en 2020 a 28.809.978.246,16 euros, destacando el de las medidas relacionadas con el sostenimiento del empleo por cuenta ajena (prestaciones contributivas por desempleo a los trabajadores en situación de ERTE por COVID-19 y las correlativas exoneraciones en las cotizaciones empresariales), por 19.211.247.007,75 euros, que representan en conjunto el 66,68 % del total. Las siguientes en importancia cuantitativa son las medidas dirigidas a la salvaguarda del empleo por cuenta propia (prestaciones extraordinarias por cese de actividad de los trabajadores autónomos y las correlativas exenciones y exoneraciones en las cotizaciones sociales), por 7.182.063.583,97 euros, que han supuesto el 24,93 %, así como las medidas de protección social a los trabajadores a través de la prestación de IT, por 1.694.325.113,09 euros, un 5,88 %. El resto de las medidas ascienden en conjunto a 722.342.541,35 euros, lo que representa únicamente el 2,51 % del impacto global:

GRÁFICO 7
REPRESENTATIVIDAD DE LAS AYUDAS COVID-19



Fuente: Elaboración propia.

En el anexo 4 se puede consultar el impacto económico de estas ayudas sobre los entes que las han asumido. El coste más elevado lo ha soportado el SEPE, con 15.426.403.942,86 euros, que representa un 53,55 % del total, seguido por las MCSS y la TGSS, que asumen, respectivamente, 7.425.552.878,77 y 5.837.086.222,34 euros, es decir, el 25,77 % y el 20,26 % de estos costes. El impacto en el INSS, el ISM, MUFACE y FOGASA, no alcanza el 1 % del total (tan solo un 0,42 %), por 120.935.202,19 euros.

II.2. EFECTIVIDAD DE LAS AYUDAS

En este subapartado se analiza la efectividad de las medidas aprobadas para paliar los efectos de la crisis sanitaria del COVID-19 sobre la economía. Por tanto, el estudio se centrará, exclusivamente, en aquellas medidas destinadas a la protección del tejido empresarial y del empleo como elementos que marcan la actividad económica del país.

Como magnitud de referencia se utiliza el Producto Interior Bruto (PIB), por tratarse del indicador más apropiado para conocer el crecimiento económico de un país o región, analizando la relación que existe entre su evolución y la de las diferentes variables asociadas a las ayudas COVID-19 aprobadas, que son, el desempleo, la afiliación de los trabajadores a la Seguridad Social y la inscripción de las empresas, principalmente.

Para este estudio concreto se toma como ámbito temporal el período comprendido entre 2008 y 2020, porque recoge los años de la crisis económico-financiera (aproximadamente entre 2009 y 2012) y la posterior recuperación, y 2020, año en que se ha producido la crisis económica asociada a la sanitaria del COVID-19. De esta suerte, el análisis de datos efectuado pone en relación dos periodos de crisis, en el último de los cuales han sido adoptadas las medidas objeto de la presente

fiscalización, lo que permite realizar una evaluación de su efectividad, al ponerse en relación con situaciones anteriores. No obstante, para una adecuada comprensión de este estudio, debe tenerse presente que la crisis financiera iniciada en 2008 tuvo un carácter estructural, de alcance prolongado en el tiempo, que afectó al modelo del sistema financiero, llevó aparejada una crisis económica global que derivó en un cambio a largo plazo del ciclo económico y exigió una reestructuración de sectores integrales de actividad con carácter permanente. Sin embargo, la crisis sanitaria del COVID-19 ha provocado un parón de la economía de carácter coyuntural, de gran intensidad, que ha afectado a todos los sectores de la economía, pero que no ha determinado un cambio del modelo productivo. Este carácter coyuntural de la crisis de 2020 ha permitido la introducción de medidas correctoras excepcionales sin precedentes, de carácter temporal, cuya eficacia y valoración han de ponerse en relación necesariamente con la naturaleza y origen de esta crisis, claramente distintos a los de la crisis de 2008.

II.2.1. Efectividad de las medidas aprobadas para la protección del empleo

A continuación, se estudia la efectividad de las medidas aprobadas para la protección del empleo, por cuenta propia y por cuenta ajena materializadas en ayudas económicas por desempleo a estos trabajadores.

El indicador utilizado para ello ha sido la variable “Paro registrado” definida tal como aparece recogida en la Orden de 11 de marzo de 1985 por la que se establecen criterios estadísticos para la medición del Paro registrado. Dicha variable recoge el total de las demandas de empleo en alta, registradas por el SEPE, existentes el último día de cada mes, excluyendo las que corresponden a situaciones laborales descritas en la mencionada Orden Ministerial⁵³.

Se ha estudiado, en el período considerado, el comportamiento del Paro registrado frente a las oscilaciones del PIB, a través de la ratio que relaciona las variaciones de ambas variables. En el anexo 5.1 se muestra la evolución de estos conceptos.

Los datos recogidos en dicho anexo muestran que la proporción en la que se incrementó el desempleo en relación con el descenso del PIB (ver columna “Ratio”) durante los años que duró la crisis económico-financiera es mayor que la habida durante la crisis sanitaria del COVID-19. Así, en 2009, con un descenso del PIB de un 3,62 % el desempleo aumentó un 25,40 %, y la ratio que relaciona ambas variables indica que el aumento del paro supuso siete veces la caída del PIB. Sin embargo, en 2020, con un descenso más drástico del PIB de un 9,89 %, el aumento del desempleo, un 22,90 %, ha estado 2,5 puntos por debajo del habido en 2009, siendo la ratio que relaciona ambas magnitudes de un 2,32. Esta evolución se puede visualizar en el gráfico que aparece a continuación:

⁵³ Algunas de las situaciones laborales excluidas recogidas en esta Orden son las correspondientes a personas que, estando ocupadas, demandan otro empleo; trabajadores inscritos en las oficinas de empleo que, en virtud de un expediente de regulación de empleo tienen suspendidos temporalmente sus contratos o reducida la jornada ordinaria de trabajo; personas inscritas en las oficinas de empleo que son pensionistas de jubilación o que tienen 65 o más años; demandantes de un empleo por periodo inferior a tres meses; etc.

GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PARO REGISTRADO (2009-2020)



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, para analizar, específicamente en 2020, el comportamiento del Paro registrado frente a la caída del PIB de dicho ejercicio y determinar en qué medida se ha visto afectado ese desempleo por las ayudas adoptadas (efectividad de estas ayudas), a partir de los datos anteriores se ha obtenido una ratio media con la que poder comparar la ratio real existente en 2020.

Así, para el período 2008 a 2019, se ha calculado una ratio promedia para aquellos ejercicios en los que se han producido caídas de PIB (2009, 2011, 2012 y 2013) y lo mismo para aquellos otros en los que tienen lugar subidas de esta magnitud. El resultado se muestra a continuación:

CUADRO 12
RATIO DE REFERENCIA PIB/PARO REGISTRADO
(Promediada por subidas y bajadas de PIB-2008-2019)

Promedio PIB	Variación % del Paro registrado	Variación % del PIB	Ratio
Promedio caídas del PIB 2008-2019	9,96 %	(2,14 %)	(4,65)
Promedio subidas del PIB 2008-2019	(4,80 %)	2,94 %	(1,63)

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro anterior se deduce que, ante una caída media del PIB del 2,14 %, el paro aumenta una media de un 9,96 %, siendo la ratio que relaciona ambas medidas de un -4,65. Sin embargo, con una subida media del PIB de 2,94 %, el desempleo cae una media del 4,8 %, siendo la ratio promedio de -1,63. De estos datos se deduce que las caídas del PIB tienen una repercusión más drástica y rápida sobre el aumento del paro, mientras que las subidas del PIB provocan una disminución del paro más lenta y atenuada.

El análisis efectuado determina que, si para 2020 se aplica la ratio promedia del -4,65, obtenida para aquellos ejercicios en los que se produce un descenso del PIB, el aumento del paro en dicho ejercicio (con el descenso del PIB acaecido en 2020, del 9,89 %) hubiera sido de 45,99 %, si bien, los datos reales muestran que la subida del desempleo se sitúa en un 22,90 %. Esta mejor respuesta del paro en 2020, frente a la drástica caída del PIB puede asociarse a la efectividad de las medidas

adoptadas para la protección del empleo (prestaciones para trabajadores en ERTE, cese de actividad de trabajadores autónomos, personas con contrato fijo discontinuo o fijos periódicos etc.) durante la crisis sanitaria del COVID-19. Siendo esto así para el año 2020, para completar la visión a largo plazo del efecto de las medidas adoptadas, deberá evaluarse la situación una vez finalizados los ERTE solicitados en el curso de la pandemia, así como el resto de prestaciones y subsidios excepcionales habilitados y poder con ello verificar no solo la inmediatez de su eficacia en el corto plazo, sino la perdurabilidad de sus efectos en el tiempo.

II.2.2. Efectividad de las medidas de protección del tejido empresarial

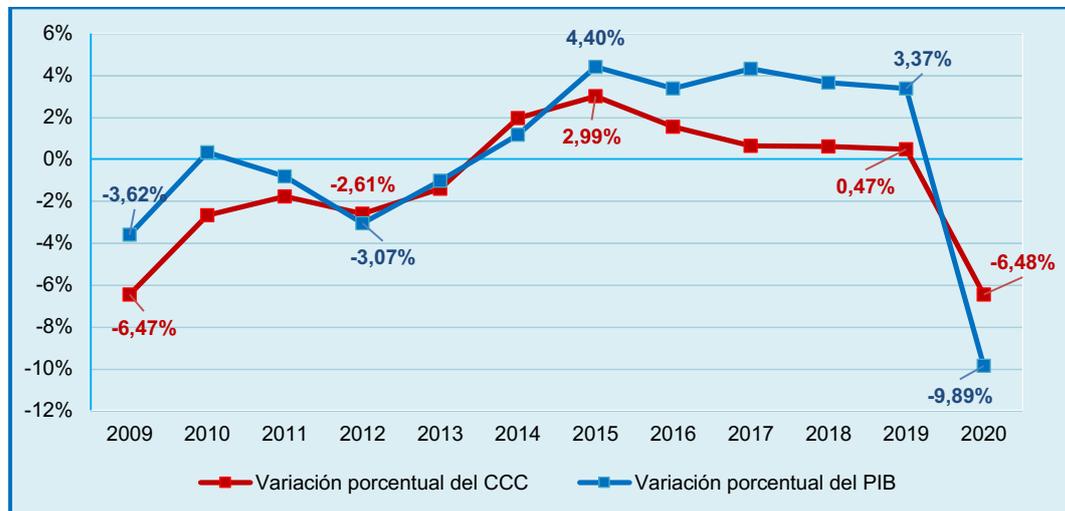
En este epígrafe se analiza la efectividad de las medidas aprobadas para la protección del tejido empresarial materializadas en exoneraciones concedidas a las empresas y a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, en las cotizaciones a la Seguridad Social. Debe además tenerse presente que, junto a la adopción de estas medidas con impacto económico directo, han sido adoptadas otras adicionales de carácter normativo con impacto en la protección del tejido empresarial. En particular, debe tenerse presente la suspensión hasta el 30 de junio de 2022 del deber de solicitar la declaración de concurso para los deudores que se encuentren en estado de insolvencia (artículo 6 de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre) o la exclusión de las pérdidas económicas durante los ejercicios 2020 y 2021 a efectos de determinar la concurrencia de la causa legal de disolución por pérdidas de las sociedades de capital (artículo 13 de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre). La incidencia de estas medidas en el análisis realizado no es cuantificable en términos económicos, pero indudablemente han tenido una repercusión directa en los datos analizados y, consecuentemente, en la eficacia global de las medidas adoptadas.

II.2.2.1. EFECTIVIDAD DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS A LAS EMPRESAS EN ERTE DERIVADO DEL COVID-19

En este caso, la variable utilizada es el CCC. Su elección está motivada en que su evolución es un indicador de la creación o destrucción de empresas que, en este estudio, se asocia directamente a las oscilaciones del PIB.

El anexo 5.2 muestra la evolución de ambas magnitudes en el período 2008 a 2020 así como la ratio que las relaciona. En el referido anexo se observa la proporción en la que varía el número de CCC en relación con la variación del PIB (ver columna Ratio). Así, en 2009, con un descenso del PIB de un 3,62 %, los CCC cayeron un 6,47 %, y la ratio que relaciona ambas variables indica que la proporción en la que disminuyen los códigos es equivalente a 1,79 veces la caída del PIB. Sin embargo, en 2020, con un descenso más drástico del PIB de un 9,89 %, los CCC descienden de manera similar a 2009, esto es un 6,48 %, siendo la ratio que relaciona ambas magnitudes de un 0,65, muy inferior a la de 2009. Esta evolución se visualiza en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LOS CCC DE LAS EMPRESAS (2009-2020)



Fuente: Elaboración propia.

Como en las medidas aprobadas para la protección del empleo, para analizar, específicamente en 2020, el comportamiento de los CCC frente a la caída del PIB de dicho ejercicio y determinar en qué medida la situación de las empresas se ha visto afectada por las ayudas adoptadas (efectividad de estas ayudas), con los datos anteriores se ha obtenido una ratio media con la que comparar la ratio real existente en 2020.

Nuevamente, para el período 2008 a 2019 se ha calculado una ratio promedio para aquellos ejercicios en los que se han producido caídas de PIB y lo mismo para aquellos otros en los que hay subidas de esta magnitud. El resultado se muestra a continuación:

CUADRO 13
RATIO DE REFERENCIA DE PIB / CCC
(Promediada por subidas y bajadas de PIB-2008-2019)

Promedio PIB	Variación % de CCC	Variación % del PIB	Ratio
Promedio caídas del PIB 2008-2019	(3,07 %)	(2,14 %)	1,43
Promedio subidas del PIB 2008-2019	0,78 %	2,94 %	0,27

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro anterior se deduce que, ante una caída media del PIB del 2,14 %, los CCC disminuyen un 3,07 %, siendo la ratio que relaciona ambas variables de 1,43. Sin embargo, con subidas medias del PIB del 2,94 %, los CCC aumentan un 0,78 % y la ratio promedio en este caso es un 0,27. Por tanto, y al igual que sucede con la variable de Paro registrado, con carácter general las bajadas en el PIB repercuten en que la velocidad de caída de los CCC sea más rápida y drástica y al contrario, cuando el PIB sube, el aumento de CCC es más lento y en menor porcentaje que en las caídas.

El análisis efectuado determina que, si para 2020 se toma como referencia la ratio promedio del 1,43, obtenida para aquellos ejercicios en los que se produce un descenso del PIB, la caída de los CCC en dicho ejercicio hubiera sido de 14,14 %, si bien, los datos reales muestran que (con el

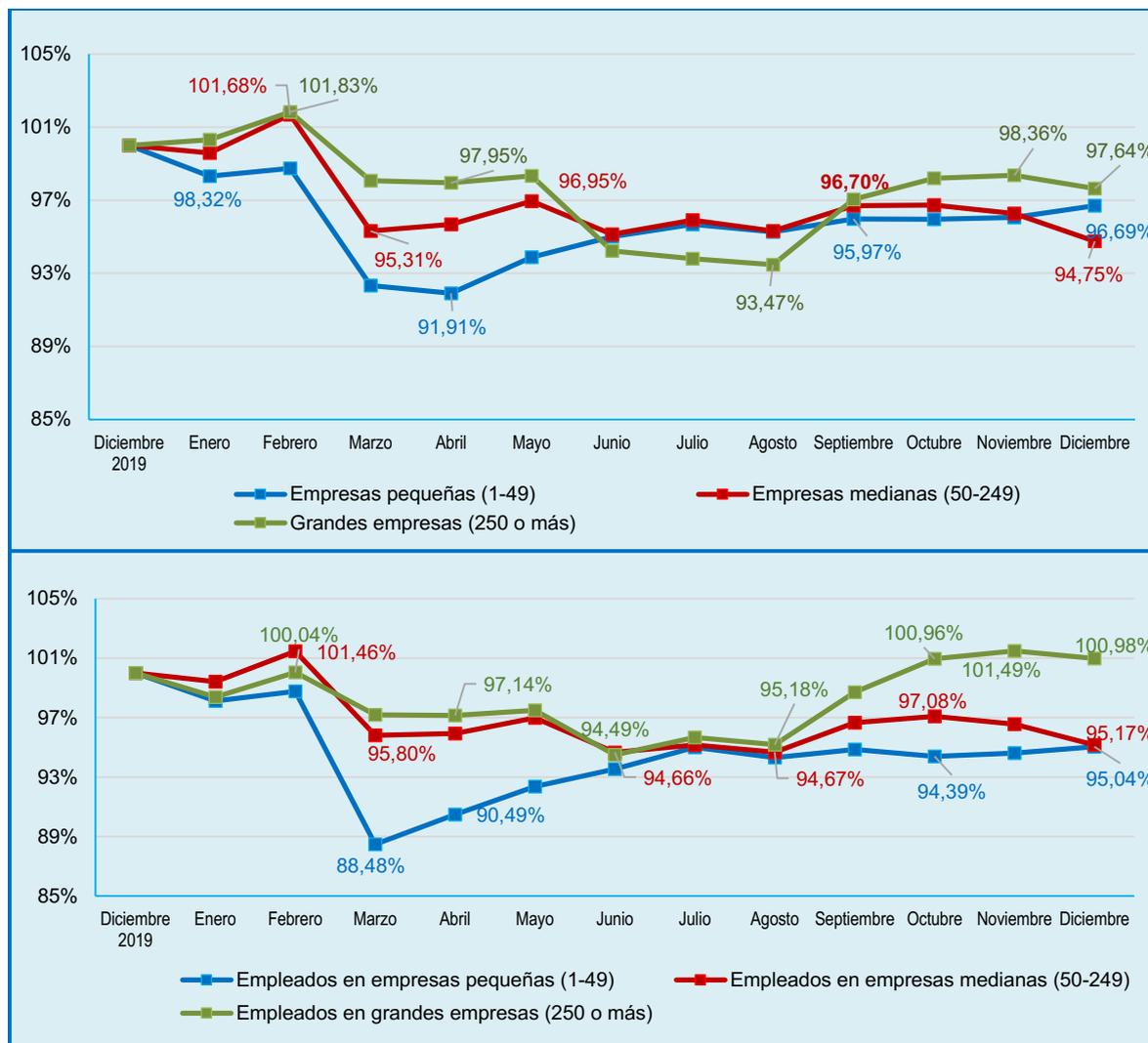
descenso del PIB acaecido en 2020, del 9,89 %) la caída de los CCC se sitúa en un 6,48 %. Esta menor destrucción de CCC en 2020, frente a la drástica caída del PIB puede atribuirse a la efectividad de las medidas adoptadas para la protección del tejido empresarial (exoneraciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, así como la flexibilización de los mecanismos reguladores del empleo -ERTE- y otras medidas indirectas de carácter normativo no cuantificables económicamente como las señaladas al inicio de este epígrafe) durante la crisis sanitaria del COVID-19.

Por otro lado, ha de señalarse que esta caída del 6,48 % en los CCC producida en 2020, está asociada a las empresas de menor tamaño, que constituyen el grupo más numeroso dentro de los CCC, siendo las que más caen y no llegan a recuperarse. En cambio, los CCC con más afiliados, aunque caen, sí logran la recuperación. Las estadísticas del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo⁵⁴ muestran que las empresas con menos de 50 trabajadores representan el 97,73 %, con un 43,87 % de los trabajadores empleados, mientras que las grandes empresas (con más de 249 trabajadores) suponen el 0,37 % pero tienen el 39,20 % de los trabajadores empleados. Según la misma fuente, el número total de empresas existentes en diciembre de 2020, respecto a enero del mismo año, disminuye en 22.669, de las que 21.323 (un 94,06 %) tienen menos de 50 trabajadores.

El gráfico siguiente, tomando como referencia las estadísticas del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo sobre el número de empresas según su tamaño, muestra, en primer término, la evolución mensual de dichas empresas a lo largo de 2020, y en segundo lugar, la evolución, en el mismo período, del número de trabajadores catalogados también en función del tamaño de la empresa a la que pertenecen:

⁵⁴ Página web con las estadísticas de número de empresas por tamaño del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo: <https://industria.gob.es/Estadisticas-y-publicaciones>. Debe señalarse que, aunque en estas estadísticas se tienen en cuenta las PYMES constituidas por solo un autónomo, se han excluido de este estudio puesto que su análisis se incluye en el subepígrafe siguiente II.2.2.2.

GRÁFICO 10
EVOLUCIÓN MENSUAL EN 2020 DEL NÚMERO DE EMPRESAS Y DE SUS EMPLEADOS SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

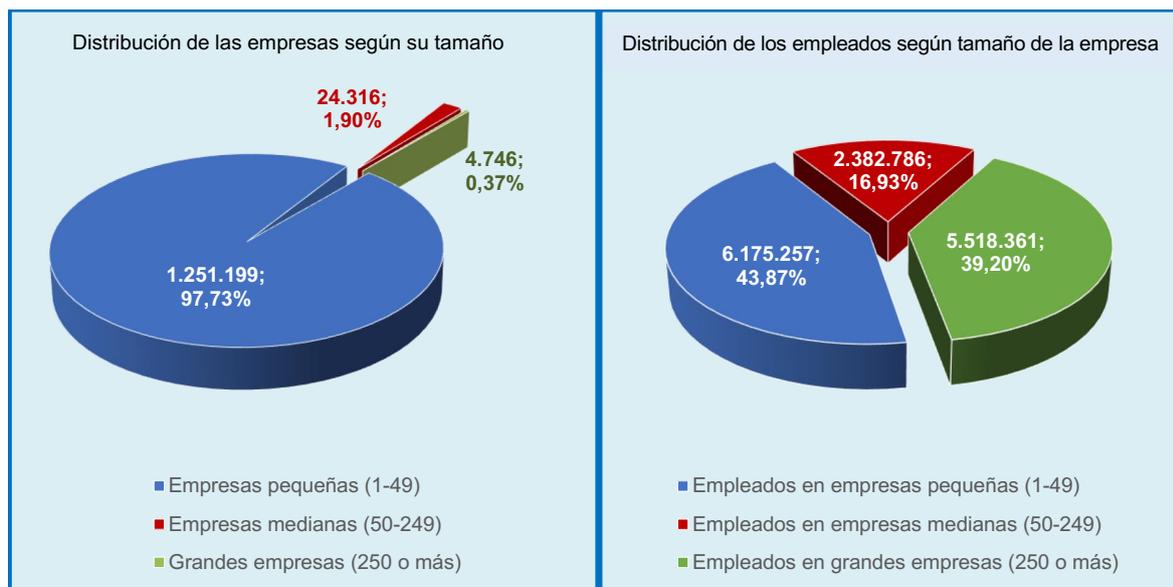


Fuente: Elaboración propia a partir de la información mensual del número de empresas, según su tamaño, en función del número de asalariados, obtenido de la web del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo: <https://industria.gob.es/Estadisticas-y-publicaciones>

Considerando como punto de referencia el mes de diciembre de 2019, se observa que entre marzo y agosto de 2020 se produce un descenso generalizado tanto del número de empresas como de sus asalariados, independientemente de su tamaño, si bien, entre octubre y diciembre se ve que las que consiguen una mejor recuperación son las de mayor tamaño, experimentando también un crecimiento del número de sus asalariados respecto a diciembre de 2019. Ello supone, que estas ayudas, junto al resto de medidas adoptadas, han contribuido al mantenimiento del tejido productivo y del empleo evitando el aumento del gasto en prestaciones y subsidios de desempleo, logrando también, como se recoge en el epígrafe II.5.1 posterior, que las cotizaciones sociales se hayan mantenido durante 2020.

Asimismo, la representatividad de las empresas y del empleo generados agrupados por su tamaño⁵⁵ se muestra en el gráfico siguiente, donde se aprecia que las grandes, 4.746 en total, solo representan un 0,37 % sobre el total, pero generan el 39,2 % del empleo.

GRÁFICO 11
DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS SEGÚN SU TAMAÑO Y DEL EMPLEO GENERADO



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas y publicaciones sobre PYME de la web del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo <https://industria.gob.es/Estadisticas-y-publicaciones>

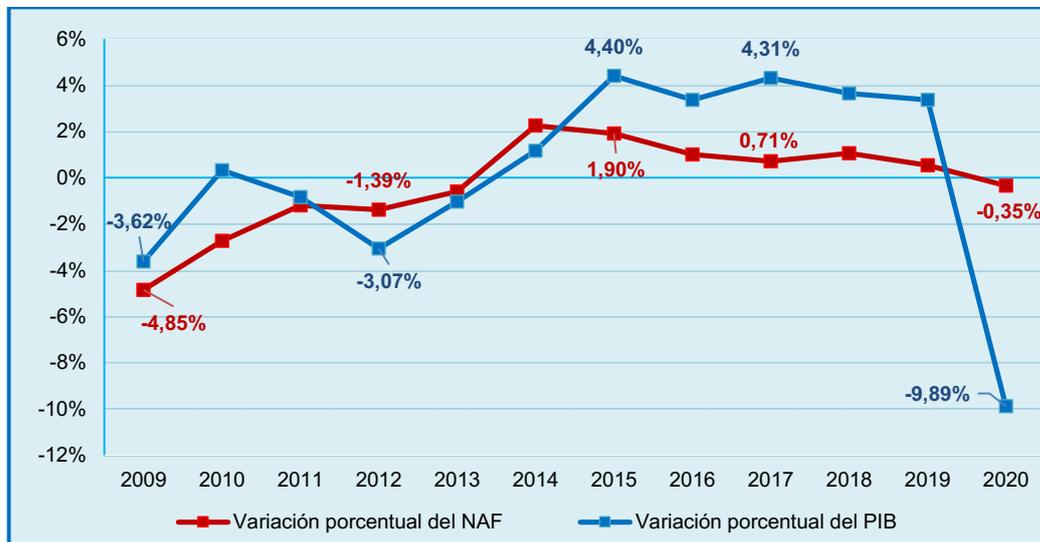
II.2.2.2. EFECTIVIDAD DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS A LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMOS

Para determinar la efectividad de estas ayudas, se analiza el comportamiento de la variable NAF, puesto que cada trabajador por cuenta propia tiene asignado uno, frente al PIB.

El anexo 5.3 recoge la evolución de ambas variables en el período 2008-2020. En el referido anexo se muestra la proporción en la que varía el número de NAF en relación con la evolución del PIB (en columna Ratio). Así, en 2009, con un descenso del PIB de un 3,62 % los NAF cayeron un 4,85 %, y la ratio que relaciona ambas variables indica que la disminución de la afiliación de los autónomos supuso 1,34 veces la caída del PIB. Sin embargo, en 2020, con un descenso más drástico del PIB de un 9,89 %, los NAF tienen una caída mucho menor que la de 2009, esto es un 0,35 %, siendo la ratio que relaciona ambas magnitudes de un 0,04. Esta evolución se aprecia en el gráfico siguiente:

⁵⁵ Los datos de la gráfica corresponden al promedio mensual de empresas de 2020, calculado a partir de las estadísticas del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

GRÁFICO 12
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LOS NAF DE LOS AUTÓNOMOS (2009-2020)



Fuente: Elaboración propia.

Nuevamente, para el período 2008 a 2019, se ha calculado una ratio promedio para aquellos ejercicios en los que se han producido caídas de PIB y lo mismo para aquellos otros en los que hay subidas de esta magnitud. El resultado se muestra a continuación:

CUADRO 14
RATIO DE REFERENCIA PIB/NAF
(Promediada por subidas y bajadas de PIB 2008-2019)

Promedio PIB	Variación % de NAF	Variación % del PIB	Ratio
Promedio caídas PIB 2008-2019	(2,01 %)	(2,14 %)	0,94
Promedio subidas PIB 2008-2019	0,67 %	2,94 %	0,23

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que sucede con las otras medidas, con carácter general las caídas en el PIB tienen una repercusión más acelerada e importante en las caídas en los NAF y, al contrario, cuando el PIB aumenta, el aumento de NAF es más lento y menos radical, es decir, con una caída media del PIB del 2,14 %, los NAF disminuyen en un 2,01 %. Sin embargo, con subidas medias del PIB del 2,94 % los NAF aumentan un 0,67 %.

El análisis efectuado determina que, si se toma como referencia para 2020 la ratio promedio del 0,94, obtenida para aquellos ejercicios en los que se produce un descenso del PIB, la caída de los NAF en dicho ejercicio hubiera sido de 9,30 %, si bien, los datos reales muestran que (con el descenso del PIB acaecido en 2020, del 9,89 %) la caída de los NAF se sitúa en un 0,35 %. En consecuencia, puesto que la caída en la afiliación ha sido menor de la que cabría esperar si no hubieran existido las ayudas a los trabajadores autónomos (prestaciones por cese de actividad, exoneraciones y exenciones progresivamente descendentes) junto con el resto de medidas de carácter normativo de alcance socio-laboral, se puede concluir que este conjunto de ayudas COVID-19 han sido efectivas.

II.3. FINANCIACIÓN RECIBIDA Y RECURSOS LÍQUIDOS PARA AFRONTAR LAS AYUDAS APROBADAS

El carácter inusitado de las ayudas aprobadas para minimizar el impacto negativo en la economía de las medidas de contención y restricción adoptadas en la lucha contra COVID-19 ha demandado una financiación excepcional, específica y adicional a la prevista en los Presupuestos Generales del Estado que, por otro lado, se han mostrado insuficientes para absorber este gasto, dado que en 2020 se encontraban prorrogados los correspondientes a 2019, que, a su vez eran prórroga de los de 2018. La cobertura económica que ha posibilitado esta financiación ha requerido, en algunos casos, la dotación de fondos estatales extraordinarios consignados al efecto.

En el caso concreto del sistema, esta situación y la financiación extraordinaria recibida para afrontarla han de enmarcarse en el actual contexto de la Seguridad Social, caracterizado por desequilibrios económico-financieros, patrimoniales y presupuestarios, así como por las tensiones de liquidez asociadas, todos ellos de naturaleza estructural, que tienen su origen en la modalidad de protección contributiva que presta la Seguridad Social⁵⁶.

Antes de continuar, es necesario describir resumidamente el funcionamiento del circuito financiero de la Seguridad Social, ya que la mayor parte de las operaciones de pagos y cobros relacionadas con el COVID-19 se realiza a través de él, debiendo indicarse que las entidades que lo integran son las ESSS, SEPE y FOGASA, no formando parte del mismo MUFACE, MUGEJU e ISFAS.

El artículo 21 del TRLGSS confiere a la TGSS la condición de caja única del sistema, y como tal, en este servicio común se unifican todos los recursos financieros de aquel, teniendo a su cargo el servicio de recaudación de derechos, pero también el pago de las obligaciones del sistema, conforme al artículo 74 del mismo texto legal. Esta recaudación, se efectúa neta de bonificaciones, de reducciones y de descuentos por el pago delegado de la IT que realizan las empresas colaboradoras en la gestión.

Además de lo anterior, el pago material de las prestaciones y subsidios por desempleo gestionados por el SEPE también se realiza a través de este circuito financiero, tal como contempla el artículo 27, sobre el pago de prestaciones y subsidios por desempleo, de la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto⁵⁷.

Según lo expuesto en párrafos anteriores, la TGSS, por su condición de caja única y en aplicación del principio de solidaridad financiera, centraliza los menores cobros y la mayoría de los pagos derivados de las ayudas aprobadas para hacer frente a la crisis ocasionada por el COVID-19. Ello supone:

- Respecto a los menores cobros, una menor recaudación de ingresos derivados de la aplicación de las exoneraciones, las exenciones y las reducciones en el pago de las cotizaciones sociales, y de los descuentos realizados en dichas cotizaciones sociales por las bonificaciones

⁵⁶ Así consta en el Informe sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de julio de 2020 y en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado de 2016 a 2020.

⁵⁷ Todas las referencias efectuadas en la Orden de 22 de febrero de 1996, al derogado Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social han de entenderse referidas al Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social.

practicadas y por el pago delegado de la IT asimilada a accidente de trabajo, así como retrasos en la recaudación asociados a las moratorias y aplazamientos concedidos.

- En relación con los pagos, la TGSS ha realizado el pago material de las prestaciones y subsidios de desempleo y el pago directo de la IT asimilada a accidente de trabajo gestionada por el INSS y por el ISM. No obstante, no efectúa el pago de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad abonadas a los trabajadores autónomos que gestionan las MCSS (si bien, la TGSS les ha anticipado fondos mediante entregas a cuenta para afrontarlos), ni los pagos directos de la IT asimilada a accidente de trabajo por COVID-19 gestionada por las mismas, respecto de los trabajadores recogidos en su ámbito de protección, ni, finalmente, el pago por los capitales coste que las MCSS han constituido en la TGSS para atender las prestaciones por invalidez, muerte y supervivencia del personal sanitario y sociosanitario por enfermedad profesional asociada al COVID-19.

Los pagos a los que ha hecho frente este servicio común durante 2020, unidos a la caída de los cobros asociados a la menor recaudación, o a su retraso, por las ayudas aprobadas, a los anticipos de fondos a las MCSS a los que más adelante se hará referencia, y al ineludible pago de las pensiones y de las prestaciones de desempleo ordinario, han motivado que la TGSS solicitase financiación adicional al Estado en dos ocasiones a lo largo de 2020, en los términos y por las cuantías que se señalan en el siguiente subepígrafe, para evitar tensiones de liquidez.

Asimismo, es importante señalar que las posibles tensiones de liquidez asociadas a las ayudas imputadas al presupuesto de gastos del SEPE para hacer frente al COVID-19, han sido gestionadas por la TGSS, que es, como se señala en párrafos anteriores, quien efectúa el pago material de las prestaciones y subsidios por desempleo, tal como prevé el mencionado artículo 27 de la Orden de 22 de febrero de 1996.

Finalmente, ha de señalarse que en este análisis solo se han considerado los recursos ajenos específicamente recibidos para las ayudas asociadas al COVID-19, pero no los propios disponibles en cada ente. Por tal motivo, no ha sido tenida en cuenta la financiación procedente de los ingresos de las cuotas por formación profesional del ejercicio 2020, que, con base en la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, pueden destinarse, con carácter excepcional y extraordinario durante 2020, a financiar las prestaciones y acciones del sistema de protección por desempleo definidas en el artículo 265 del TRLGSS, o los programas que fomentan la contratación de personas desempleadas o les ayudan a recuperar empleo.

II.3.1. Financiación de las ayudas COVID-19

II.3.1.1. FINANCIACIÓN ESTATAL

1. *Al sistema de la Seguridad Social*

Como se ha señalado, la TGSS tiene atribuida específicamente la ordenación formal y material del pago de las obligaciones de la Seguridad Social, así como la distribución en el tiempo y en el territorio de las disponibilidades dinerarias para satisfacer puntualmente dichas obligaciones y evitar desajustes financieros⁵⁸. Para llevar a efecto dichas atribuciones, el artículo 11 del Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social, prevé que la TGSS elabore anualmente el presupuesto monetario,

⁵⁸ Establecido por el apartado e) del artículo 1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social.

determinando las necesidades dinerarias previsibles en cada mes de cada año, sin perjuicio de las actualizaciones que procedan de acuerdo con la evolución de los cobros y pagos a lo largo del ejercicio. Para cubrir las necesidades monetarias resultantes de las previsiones realizadas, entre otras actuaciones que se detallan más adelante, la TGSS solicita, como se ha señalado, financiación estatal, en dos ocasiones.

La primera solicitud de financiación adicional efectuada al Estado tiene lugar en abril de 2020, y se estima en 24.500.000.000 de euros. La TGSS motiva su petición en el contexto de las medidas adoptadas por el Gobierno durante la crisis derivada del COVID-19, para afrontar las consecuencias económicas que dicha crisis está generando en la Seguridad Social. Por un lado, destaca el efecto que las ayudas aprobadas para atajarla están produciendo sobre los gastos y los ingresos del sistema (en ese momento, hay reconocidos más de 3.000.000 de trabajadores afectados por un ERTE cuya cotización se va a exonerar y más de 900.000 autónomos que han solicitado el cese de actividad) y también el incremento esperado en las solicitudes de prestaciones por desempleo y por cese de actividad ordinarios. Por otro lado, señala el importante decremento previsto en la recaudación de las cotizaciones sociales a consecuencia de la pérdida de trabajadores en alta y de las moratorias y los aplazamientos en las cuotas de la Seguridad Social esperados (en ese momento hay una pérdida de afiliación de más de 800.000 trabajadores y 80.000 aplazamientos solicitados). Todo ello se agrava por la prórroga presupuestaria y por los problemas de déficits estructurales, patrimoniales y presupuestarios arrastrados por la Seguridad Social en los últimos años, a los que se ha hecho referencia en párrafos anteriores.

Así, la TGSS tras estimar sus necesidades de financiación solicita que el primer libramiento de pago se efectúe con carácter de urgencia el 10 de junio de 2020, para hacer frente al abono de la prestación ordinaria de desempleo y, también, de la mensualidad ordinaria y extraordinaria de las pensiones del mes de junio.

En respuesta a esta solicitud, el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, recoge la concesión de un préstamo⁵⁹ a la TGSS por importe de 16.500.000.000 euros, con el objetivo de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar su equilibrio financiero. En esta misma norma se concede también una transferencia, por 14.002.593.690 euros, a la TGSS para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19.

El préstamo se otorga con anterioridad a la aprobación del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 19 de noviembre de 2020, en cuya Recomendación Primera, entre otras, se propone acabar con la política de préstamos al sistema en un plazo breve de tiempo, que no podrá exceder del año 2023. En el mismo sentido se ha manifestado este Tribunal de Cuentas en repetidas ocasiones⁶⁰, ya que este tipo de financiación a largo plazo carece de racionalidad económico-financiera al no tener la misma naturaleza presupuestaria, económica y financiera que los gastos que financia. Lo adecuado sería que la totalidad de la financiación proviniese de transferencias corrientes y no de la concesión de nuevos préstamos, porque, además de situar el endeudamiento de la Seguridad Social frente al Estado, en 2020, en 85.350.923.211,95 euros (7,61 % del PIB⁶¹), estos préstamos habrán de ser devueltos, lo que supone que, finalmente, estas ayudas del COVID-19 habrán sido pagadas con los recursos propios del sistema. Esta circunstancia, además, es contraria a la separación de fuentes de

⁵⁹ Este préstamo no devengará intereses y su cancelación se producirá en un plazo máximo de diez años a partir del 1 de enero de 2021.

⁶⁰ La última vez, en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2020, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 26 de mayo de 2022.

⁶¹ En el conjunto del año 2020, el PIB a precios corrientes se sitúa en 1.121.698 millones de euros <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0420.pdf>

financiación recogida en el artículo 109 del TRLGSS, puesto que las ayudas COVID-19 financiadas con este préstamo no forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, debiendo financiarse con aportaciones del Estado, tal como prevé el apartado 2 del mencionado artículo. En consecuencia, el citado préstamo, aunque ha cumplido con la finalidad de posibilitar el equilibrio financiero y de proporcionar cobertura a las obligaciones de la Seguridad Social, no es una vía de financiación adecuada.

La segunda solicitud de financiación complementaria al Estado se realiza por la TGSS en octubre de 2020 debido a la persistencia de los efectos negativos que la situación de emergencia sanitaria ha provocado en las empresas y en el empleo, obligando a mantener las medidas excepcionales para hacer frente al impacto económico y social de la pandemia. Esta solicitud se materializa en la concesión, a través del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de una transferencia de 6.000.000.000 euros para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19. Se recibe en un único libramiento el 30 de noviembre de 2020.

La TGSS aplica una parte de las transferencias recibidas del Estado para realizar transferencias corrientes a las MCSS, por 6.046.533.988,72 euros y, de esta forma, regularizar e imputar presupuestariamente los anticipos de fondos que les fueron entregados por la propia TGSS para que pudieran pagar las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos y de IT, por COVID-19, tal y como se describe en el subepígrafe II.3.2.1 siguiente⁶².

2. *Al Servicio Público de Empleo Estatal*

El SEPE, en el escenario descrito de prórroga presupuestaria, también ha necesitado cobertura presupuestaria adicional para imputar los gastos tanto de las prestaciones de desempleo asociadas a los ERTE derivados del COVID-19 como del resto de las prestaciones y subsidios por desempleo aprobados para hacer frente a los efectos de la pandemia. Para cubrir los defectos de crédito presupuestario en las rúbricas a las que se imputan las prestaciones contributivas y las cotizaciones asociadas a los subsidios de desempleo, el Estado, en el precitado Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, concede a este organismo una transferencia de crédito por 2.300.000.000 euros a pesar de lo cual se han producido defectos de cobertura, sin que el SEPE pueda diferenciar si corresponden a costes COVID-19 o no, ya que no dispone de partidas presupuestarias específicas ni, en consecuencia, de créditos presupuestarios diferenciados⁶³. La metodología establecida en la Administración institucional del Estado para la identificación y el control de los costes que guardan relación con el COVID-19, consistente en la introducción de un código de control en el momento de su registro contable, pero sin contar con rúbricas presupuestarias específicas (tal y como se ha expuesto en el epígrafe I.5.1), es la causa de que el SEPE no pueda identificar si estos defectos de cobertura corresponden o no a los gastos asociados a las ayudas COVID-19.

Aunque esta transferencia aumenta el crédito en determinadas rúbricas del presupuesto de gastos del organismo, la TGSS no ha recibido los fondos monetarios asociados, debiendo señalarse que este servicio común es quién realiza el pago material de las ayudas asignadas al SEPE, como se

⁶² La TGSS, en el trámite de alegaciones, indica que, como transferencias devengadas en 2020 e imputadas al presupuesto de 2021, las MCSS recibieron, además, 581.547.802,51 euros (para financiar exoneraciones por ERTE) y 478.025.888,91 euros (para la cobertura del coste de la incapacidad temporal -pago delegado y pago directo- y de las prestaciones extraordinarias de cese de actividad). La precisión hecha por la TGSS no afecta al importe total de las transferencias recibidas del Estado, sino que se corresponde con una redistribución de los fondos en la TGSS a favor de las MCSS, que se producirá en 2021, circunstancia que excede del ámbito temporal de la fiscalización, circunscrito al ejercicio 2020.

⁶³ Como se ha expuesto en el epígrafe I.5.1 anterior, en los OOAA del Estado las operaciones vinculadas al COVID-19 se han identificado a través del denominado "Epígrafe COVID-19: SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19", pero no disponían de créditos presupuestarios específicos destinados a tal fin.

ha mencionado con anterioridad, por lo que las posibles tensiones de liquidez que pudieran llevar asociadas estos pagos han sido gestionadas por la TGSS. Finalmente, debido a que estas ayudas no tienen impacto en las cuentas de la Seguridad Social, los recursos líquidos para realizar estos pagos se han obtenido del préstamo de 16.500.000.000 euros otorgado a la TGSS (cuyo objetivo es el de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar su equilibrio financiero y que ha de ser devuelto en 10 años), ya que la financiación para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social se ha recibido en este servicio común en forma de las transferencias corrientes procedentes del Estado.

II.3.1.2. FINANCIACIÓN EUROPEA

La actual crisis de salud pública ha llevado a modificar los Reglamentos (UE) 1301/2013 y (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, mediante el Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, con el fin de permitir una mayor flexibilidad en la ejecución de los programas cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

Con base en estas modificaciones, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, en septiembre y octubre de 2020, presentó sus propuestas de reprogramación de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo 2014-2020 de Empleo Juvenil (POEJ), de Empleo, Formación y Educación (POEFE) y de Inclusión Social y Economía Social (POISES), mediante la creación de objetivos específicos en cada uno de ellos, destinados a preservar el empleo durante la crisis de COVID-19.

Para contribuir a estos objetivos específicos se propuso una reasignación de los recursos de cada Programa Operativo, a fin de poder incluir las prestaciones asociadas a los ERTE entre los gastos financiados por el FSE, siendo el importe global asignado de 1.175.496.845 euros. Todos los Estados miembros disponen de medidas de este tipo para proteger a sus trabajadores y, sin duda, el apoyo del FSE resulta fundamental para contribuir al esfuerzo que se está realizando para mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia. A continuación, se muestra un resumen de la distribución de estos recursos entre los diferentes Programas Operativos, con indicación de la procedencia de los fondos reasignados:

CUADRO 15
REASIGNACIÓN DE FONDOS EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DEL FSE PARA LA
FINANCIACIÓN DE AYUDAS COVID-19

(En euros)				
Programa Operativo	Recursos procedentes de la Iniciativa de Empleo Juvenil	Recursos reasignados procedentes de otros entes	Reasignación de recursos en el SEPE	Total reasignación de recursos
POEJ	13.832.141	-	382.712.274	396.544.415
POEFE	-	345.356.058	289.876.010	635.232.068
POISES	-	22.858.744	120.861.618	143.720.362
TOTAL	13.832.141	368.214.802	793.449.902	1.175.496.845

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el SEPE.

Durante el ejercicio 2020, España no presentó solicitudes de financiación para la cobertura de las prestaciones otorgadas a los trabajadores en ERTE por COVID-19, si bien, según informa el SEPE a este Tribunal, sí lo hizo para 2021 por, al menos, 447.503.335,72 euros. Sin embargo, al exceder el ámbito temporal de esta fiscalización, estos fondos no han sido considerados dentro de la financiación de las ayudas COVID-19 para 2020.

II.3.1.3. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS AYUDAS APROBADAS CONTRA EL COVID-19 Y FINANCIACIÓN ADICIONAL RECIBIDA

El resumen, para 2020, de los costes que soportan las entidades del ámbito subjetivo de esta fiscalización por las ayudas asociadas al COVID-19 así como la financiación adicional recibida, es el siguiente:

CUADRO 16
IMPACTO ECONÓMICO POR ENTIDADES DE LAS AYUDAS COVID-19 Y FINANCIACIÓN ADICIONAL RECIBIDA
(En euros)

Entidades	Impacto económico/Tribunal de Cuentas	Financiación recibida en 2020				TOTAL	(Defecto) / Exceso Financiación 2020
		Transferencias del Estado	Préstamos del Estado	Fondos Europeos			
MCSS	7.425.552.878,77	6.046.533.988,72	-	-	6.046.533.988,72	(1.379.018.890,05)	
INSS	78.849.862,19	-	-	-	-	(78.849.862,19)	
ISM	277.117,68	-	-	-	-	(277.117,68)	
TGSS	5.837.086.222,34	13.956.059.701,28	16.500.000.000,00	-	30.456.059.701,28	24.618.973.478,94	
TOTAL ESSS	13.341.766.080,98	20.002.593.690,00	16.500.000.000,00	-	36.502.593.690,00	23.160.827.609,02	
SEPE	15.426.403.942,86	2.300.000.000,00	-	-	2.300.000.000,00	(13.126.403.942,86)	
FOGASA	34.420.975,97	-	-	-	-	(34.420.975,97)	
MUFACE	7.387.246,35	-	-	-	-	(7.387.246,35)	
MUGEJU	-	-	-	-	-	-	
ISFAS	-	-	-	-	-	-	
TOTAL OAAA	15.468.212.165,18	2.300.000.000,00	-	-	2.300.000.000,00	(13.168.212.165,18)	
TOTAL	28.809.978.246,16	22.302.593.690,00	16.500.000.000,00	0,00	38.802.593.690,00	9.992.615.443,84	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización.

Del cuadro anterior se desprende que en 2020 se produjo un exceso de financiación de 9.992.615.443,84 euros. Sin embargo, dado que la situación de emergencia sanitaria continuó, las medidas adoptadas se prorrogaron al ejercicio siguiente, por lo que la financiación sobrante ha sido utilizada a lo largo de 2021 para la cobertura de las ayudas concedidas en dicho ejercicio.

FOGASA y MUFACE no han recibido financiación específica para cubrir los costes derivados del COVID-19, lo que, en ambos casos constituye un defecto de financiación por importe, respectivamente, de 34.420.975,97 y de 7.387.246,35 euros, aunque las ayudas soportadas por estos organismos no son cuantitativamente tan relevantes como las de otras entidades y organismos analizados. Asimismo, como se indica en el subepígrafe II.1.1.1, el colectivo de funcionarios protegidos por MUGEJU e ISFAS no precisó de las ayudas excepcionales puesto que, en el primer caso, no se exige período de carencia para percibir el subsidio de IT y, en el segundo, no existe esta prestación, salvo para un grupo reducido de afiliados.

El sistema de Seguridad Social presenta un exceso de financiación del Estado de 23.160.827.609,02 euros, frente al defecto del SEPE que alcanza los 13.126.403.942,86 euros. Ambas circunstancias son consecuencia de que, en la actual configuración, el gasto derivado de las prestaciones y subsidios por desempleo y los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales por desempleo y formación profesional se imputan presupuestariamente en entes ajenos al sistema (concretamente en el presupuesto del SEPE, que es un organismo autónomo del Estado). Sin embargo, la corriente de pagos y cobros asociada a estas obligaciones y derechos se produce dentro del circuito monetario del sistema, en concreto, en la TGSS. Es decir, que mientras el SEPE soporta con cargo a su presupuesto la totalidad del coste asociado a las prestaciones y subsidios

de desempleo por ayudas del COVID-19, por 15.426.403.942,86, solo recibe financiación mediante transferencias corrientes de la Administración General del Estado (AGE) por 2.300.000.000 euros, que utiliza para aumentar el crédito presupuestario en determinadas rúbricas, pero resulta escasa para la cobertura de las insuficiencias que presenta. Por el contrario, en todas las entidades del sistema el coste por este concepto es de 13.341.766.080,98 euros, pero la TGSS recibe la mayor parte de la financiación⁶⁴ para hacer frente al pago de las ayudas asociadas al COVID-19 (entre las que se encuentran las prestaciones y subsidios del SEPE), por 36.502.593.690 euros.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, la concesión de préstamos estatales como forma de financiación de estos gastos no es la más adecuada, y puesto que deben ser devueltos en el plazo determinado, si se excluye la financiación estatal recibida por esta vía, se habría producido un defecto de financiación de 6.507.384.556,16 euros.

II.3.2. Liquidez

En este epígrafe se analiza el impacto de los flujos monetarios de pagos y menores ingresos de las ayudas COVID-19, así como los cobros por la financiación recibida sobre los recursos líquidos de las ESSS y del SEPE. Asimismo, FOGASA, MUFACE, MUGEJU e ISFAS no solo no han recibido financiación adicional, tal y como se ha señalado en el epígrafe anterior, sino que han cedido a la AGE sus disponibilidades líquidas, como se recoge en el epígrafe II.5.2.

En los dos subepígrafes siguientes, se estudia la liquidez, abordando dos cuestiones, la primera, el análisis de los anticipos de fondos que la TGSS realiza a las MCSS para atender el pago de las obligaciones derivadas de determinadas ayudas asociadas al COVID-19. La segunda revisa los movimientos de flujos de efectivo de la TGSS, derivados de estas ayudas, al objeto de determinar si se producen tensiones de liquidez.

II.3.2.1. ANTICIPO DE FONDOS DE LA TGSS A LAS MCSS PARA ATENDER PAGOS DE PRESTACIONES POR AYUDAS COVID-19 Y REGULARIZACIONES EFECTUADAS

Las MCSS gestionan y pagan las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos y por la IT asimilada a accidente de trabajo, asociadas ambas al COVID-19. Se trata de ayudas originadas por una situación sobrevenida y extraordinaria, imposible de prever, y la legislación vigente aplicable a estas entidades no contempla la constitución de reservas patrimoniales para hacer frente a estas responsabilidades, como ocurre con otro tipo de contingencias, motivo por el cual las MCSS no disponen de recursos para afrontar el pago de estas ayudas.

Debido a la ausencia de reservas de esta naturaleza que les proporcionen liquidez adicional, las MCSS, durante 2020, han tenido insuficiencias monetarias para realizar el abono a los beneficiarios de las nóminas por las referidas prestaciones, que se cubren con los anticipos de fondos realizados por la TGSS, ascendiendo, en el caso de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, a 4.953.373.029,20 euros. Dichos anticipos se efectúan mediante transferencias bancarias que quedan registradas en la cuenta corriente de relación que mantiene la TGSS con cada una de las MCSS como "Entregas a cuenta".

Asimismo, para equilibrar el impacto negativo del coste de estas prestaciones sobre las cuentas de las MCSS y registrar adecuadamente su financiación, así como para que la TGSS refleje presupuestariamente los anticipos de fondos realizados, se han practicado regularizaciones

⁶⁴ La TGSS es la que ha recibido toda la financiación estatal, con excepción de la transferencia a favor del SEPE, por 2.300.000.000 euros.

mediante la realización de transferencias corrientes a cargo del presupuesto de la TGSS a favor de las MCSS (con pago en formalización, puesto que el pago material se hizo con el anticipo). Estas regularizaciones se basan en las certificaciones emitidas por el Director General de Ordenación de la Seguridad Social a partir de la información facilitada por las propias MCSS en relación con las cantidades satisfechas a los beneficiarios. Su importe total en 2020 asciende a 4.904.876.167,35 euros, resultando que, a fin de dicho ejercicio, del total de los anticipos realizados quedan 48.496.864,85 euros pendientes de regularizar, con el consiguiente impacto negativo en las cuentas de las MCSS.

Las MCSS, durante 2020, también han recibido un anticipo de fondos de la TGSS por 921.288.542,07 euros, para afrontar el coste de la prestación de IT asimilada al accidente de trabajo asociada al COVID-19. El mecanismo de actuación es el descrito para las prestaciones por cese de actividad, si bien, en este caso, la cuantía regularizada ha sido superior al de los fondos anticipados en 220.369.279,30 euros.

El siguiente cuadro muestra mensualmente los anticipos de fondos y las regularizaciones practicadas con base en las certificaciones realizadas por la DGOSS:

CUADRO 17
MOVIMIENTO DE FONDOS ENTRE LA TGSS Y LAS MCSS DERIVADO DE LA FINANCIACIÓN DE AYUDAS COVID-19
(En euros)

Mes de pago	Cese de actividad COVID-19			IT asimilada a AT COVID-19		
	Anticipo de fondos	Financiación del Estado aplicada	Anticipo neto de la financiación estatal aplicada	Anticipo de fondos	Financiación del Estado aplicada	Anticipo neto de la financiación estatal aplicada
Abril	1.388.138.172,83	-	1.388.138.172,83	-	-	-
Mayo	1.242.335.291,14	-	2.630.473.463,97	-	-	-
Junio	1.137.945.479,75	-	3.768.418.943,72	-	-	-
Julio	120.013.908,76	3.768.418.943,72	120.013.908,76	-	-	-
Agosto	137.464.193,47	-	257.478.102,23	-	-	-
Septiembre	145.846.921,88	-	403.325.024,11	10.000.000,00	-	10.000.000,00
Octubre	231.096.227,50	-	634.421.251,61	56.000.000,00	-	66.000.000,00
Noviembre	261.795.584,76	-	896.216.836,37	14.000.000,00	-	80.000.000,00
Diciembre	288.737.249,11	1.136.457.223,63	48.496.861,85	841.288.542,07	1.141.657.821,37	(220.369.279,30)
Pagos de 2020	4.953.373.029,20	4.904.876.167,35		921.288.542,07	1.141.657.821,37	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS.

II.3.2.2. FLUJOS DE EFECTIVO EN LA TGSS

1. Disponibilidades líquidas para atender pagos asociados al COVID-19

En este subepígrafe se analizan los flujos de efectivo mensuales disponibles en la TGSS asociados, exclusivamente, a las operaciones derivadas del COVID-19.

Para la cuantificación de los fondos líquidos mensuales de que ha dispuesto la TGSS para gestionar estas operaciones, se tienen en cuenta, por la parte de los cobros o menores pagos, los procedentes de la financiación adicional recibida del Estado a través de transferencias y préstamos. También se ha considerado la liquidez procedente de las bonificaciones para el fomento del empleo que no han

sido descontadas de las cotizaciones de las empresas en ERTE y de los trabajadores autónomos (en la medida en que unas y otros han sido beneficiarios de exoneraciones en el pago de cuotas y de exenciones de la obligación de cotizar), puesto que tales bonificaciones, de haberse liquidado, hubieran reducido el importe líquido de la recaudación.

Sin embargo, por la parte de los pagos o menores cobros, se han considerado las siguientes operaciones:

- La menor recaudación por las exoneraciones en las cotizaciones otorgadas a las empresas en ERTE y a los autónomos, así como las reducciones practicadas en las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena del Sistema Especial Agrario, los importes descontados en la recaudación derivados del pago delegado de la IT asociada al COVID-19 y de las bonificaciones practicadas al sector de la hostelería. Asimismo, se han considerado también los menores ingresos por las moratorias y los aplazamientos concedidos.
- Los pagos de las prestaciones y subsidios gestionados por el SEPE asociados al COVID-19, puesto que su abono a los beneficiarios se realiza a través del circuito financiero de la TGSS, así como los anticipos abonados a las MCSS para hacer frente al pago de prestaciones por cese de actividad de los autónomos y a la IT asimilada a accidente de trabajo por COVID-19.

Debido a que el estudio realizado pretende determinar la liquidez mensual con que cuenta la TGSS y dado que no se dispone de información mensualizada o diferenciada para todos los conceptos anteriores, se han llevado a cabo una serie de reajustes que conviene precisar:

- La información sobre la IT facilitada por las MCSS se ha considerado con carácter general como de modalidad de pago delegado, por lo que se ha repartido proporcionalmente como menor recaudación para cada uno de los nueve meses del período de abril a diciembre.
- En aquellas exoneraciones y exenciones concedidas a los trabajadores por cuenta propia o autónomos en los que la TGSS no ha informado de su distribución mensual, esta se ha realizado proporcionalmente entre los meses a que corresponden.
- En el caso de los aplazamientos, al no disponer de la información mensual de las concesiones y los cobros realizados, el importe pendiente de cobro a fin de 2020 se ha asignado al mes de diciembre de dicho ejercicio.

Por otro lado, los importes mensuales de los pagos de las prestaciones y subsidios gestionados por el SEPE corresponden a los informados por dicho organismo y el resto de los pagos y/o de los menores ingresos mensuales son los aportados por la TGSS.

En el cuadro que figura a continuación se detallan mensualmente los flujos de efectivo relacionados con las medidas COVID-19, según las consideraciones que acaban de efectuarse:

CUADRO 18
FLUJOS DE EFECTIVO EN LA TGSS DERIVADOS DEL COVID-19

(En millones de euros)

Mes de pago/ recaudación	IT COVID-19	Prestaciones y subsídios SEPE	Bonifica- ciones	Exoneracio- nes ERTe	Exoneracio- nes Autónomos	Bonificaciones no descontadas en cotizaciones exoneradas	Reducciones REASS	Moratorias concedidas netas de cobros	Aplazamientos concedidos netos de cobros	Anticipo de fondos a MCS (Cese de actividad e IT COVID-19)	Total pagos y menores cobros COVID-19	Transf. Estado COVID-19	Préstamo del Estado COVID-19	Total Aportación Estatal	Liquidiz COVID-19 mensual	Liquidiz COVID-19 acumulada
Enero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Febrero	-	-	0,5	-	-	-	2,6	-	-	-	3,1	-	-	-	(3,1)	(3,1)
Marzo	-	-	2,6	-	213,4	(5,5)	2,6	-	-	-	213,1	-	-	-	(213,1)	(216,2)
Abril	173,3	4,5	10,4	520,9	434,5	(18,6)	2,6	-	1.388,1	-	2.515,7	-	-	-	(2.515,7)	(2.731,9)
Mayo	173,3	2.743,2	14,2	1.256,0	436,3	(32,9)	2,5	9,3	1.242,3	-	5.844,2	-	-	-	(5.844,2)	(8.576,1)
Junio	173,3	3.361,7	15,6	1.074,2	438,8	(28,6)	2,4	8,7	1.137,9	-	6.184,0	11.000,0	-	11.000,0	4.816,0	(3.760,1)
Julio	173,3	2.190,2	21,8	774,9	400,6	(25,1)	2,5	7,2	120,0	-	3.665,4	3.002,6	-	3.002,6	(662,8)	(4.422,9)
Agosto	173,3	1.342,4	25,4	475,8	198,5	(18,9)	2,3	-	137,5	-	2.336,3	-	3.750,0	3.750,0	1.413,7	(3.009,2)
Septiembre	173,3	1.013,3	24,1	440,8	102,3	(18,9)	2,3	-	155,8	-	1.893,0	-	2.250,0	2.250,0	357,0	(2.652,2)
Octubre	173,3	845,8	9,2	396,9	13,4	(11,6)	2,2	-	287,1	-	1.716,3	-	2.250,0	2.250,0	533,7	(2.118,5)
Noviembre	173,3	889,9	-	173,7	13,4	(5,3)	2,2	(0,2)	275,8	-	1.522,8	3.000,0	8.250,0	11.250,0	9.727,2	7.608,7
Diciembre	173,3	632,4	-	229,8	13,4	(2,5)	2,2	3,0	265,5	1.130,0	2.447,1	3.000,0	-	3.000,0	552,9	8.161,6
TOTAL	1.559,7	13.023,4	123,8	5.343,0	2.264,6	(167,9)	26,4	28,0	265,5	5.874,5	28.341,0	20.002,6	16.500,0	36.502,6	8.161,6	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización.

Como puede apreciarse, hasta octubre de 2020, la cuantía de los pagos, menores cobros y anticipos de fondos de la TGSS supera la financiación estatal recibida. La primera transferencia de fondos del Estado se recibe en junio, cuando la TGSS presenta un defecto de liquidez acumulado de 8.575.828.018,03 euros, si bien, al cierre de 2020, hay un exceso de liquidez de 8.161.809.573,21 euros que, según informa este servicio común, se utiliza para afrontar el pago, en enero de 2021, de prestaciones del sistema asociadas al COVID-19 y el pago, en febrero y marzo de 2021, de las prestaciones asociadas a un ERTE por COVID-19. De lo anterior se deduce que, aunque al final de ejercicio la TGSS cuenta con un exceso de liquidez por las operaciones asociadas al COVID-19, los defectos producidos hasta octubre de 2020 se cubren con el efectivo proveniente de la financiación de las prestaciones contributivas.

2. Presupuesto monetario de la TGSS

La TGSS ha elaborado el presupuesto monetario para el ejercicio 2020 de conformidad con la función que tiene atribuida a este respecto. Así, en aplicación del mencionado artículo 11 del Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, ha realizado la previsión mensual de sus necesidades dinerarias, sin perjuicio de las actualizaciones que sea procedente realizar de acuerdo con la evolución de los cobros y pagos a lo largo del año.

En consecuencia, a mediados de marzo, la Subdirección General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS realiza las previsiones sobre la caída de la recaudación y el incremento del pago de prestaciones, estimando que los problemas de liquidez comenzarían a finales de abril. Para eludir dichos problemas, efectúa las siguientes actuaciones:

- Reprograma las fechas previstas para el desembolso de transferencias corrientes procedentes del Estado por conceptos distintos al COVID-19 (complementos a mínimos o transferencias corrientes previstas en los presupuestos prorrogados), adelantando su cobro para hacerlo coincidir con el momento en que estima que se presentarán las primeras dificultades de liquidez.
- Realiza gestiones para tramitar, con carácter de urgencia, la disposición del préstamo, por 13.830.090.000 euros, previsto en los presupuestos prorrogados⁶⁵. Inicialmente, se contaba con disponer de dicho préstamo coincidiendo con las fechas de pago de las pagas extraordinarias de pensiones de julio y diciembre; pero fue necesario establecer un calendario con la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para hacer coincidir su desembolso con las fechas previstas para los grandes pagos: pensiones, prestaciones de desempleo y pago de anticipos a las MCSS por las prestaciones de cese de actividad de los autónomos, comenzando su disposición el 10 de mayo.
- Tras estimar sus necesidades de financiación en 24.500.000.000 euros, gestiona simultáneamente con el Ministerio de Hacienda y Función Pública y con la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, la aprobación de transferencias corrientes adicionales para poder cumplir con sus obligaciones de pago una vez se dispone de la totalidad del préstamo previsto en sus presupuestos. Finalmente, como se expone en subepígrafes anteriores, obtiene financiación adicional específicamente para el COVID-19 que se materializa en dos transferencias corrientes de 14.002.593.690 euros y de 6.000.000.000 euros, más un préstamo de 16.500.000.000 euros.

⁶⁵ Previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

Las actuaciones acometidas por la TGSS en relación con las previsiones de su presupuesto monetario, su anticipación en la estimación de las necesidades de financiación, así como la prontitud en la solicitud de financiación adicional y la rápida respuesta a esta solicitud han evitado la materialización de tensiones de liquidez en el ámbito de la Seguridad Social.

II.4. CARGA DE TRABAJO DERIVADA DE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS

Como ha quedado recogido en apartados anteriores, la gestión de las ayudas COVID-19 configuradas a partir de las medidas preexistentes, corresponde a quienes tienen atribuidas estas competencias en materia socio-laboral y de Seguridad Social y cuentan con los medios humanos y la infraestructura organizativa necesarios, esto es, la TGSS, el SEPE, las MCSS, el INSS, el ISM y MUFACE. Durante la pandemia estas entidades han continuado con su actividad habitual, por lo que la puesta en funcionamiento de las medidas COVID-19 ha precisado un esfuerzo suplementario para estas organizaciones y su personal que se han adaptado a la nueva situación en un corto espacio de tiempo. A ello hay que añadir que para enfrentar esta situación y la gestión de las ayudas socio-laborales aprobadas no se ha contado con un plan de contingencias previo que marcara las actuaciones de estas entidades, ni tampoco existían precedentes en nuestra historia reciente que sirvieran de referencia para afrontar circunstancias de esta naturaleza.

Buena parte del esfuerzo requerido está relacionado con el hecho de que las ayudas aprobadas para hacer frente a la situación provocada por el COVID-19 cubren situaciones nuevas y llegan a colectivos más amplios, y, en algunos casos, con distinto nivel de cobertura económica que la proporcionada por los mecanismos de protección preexistentes en los que se basan. Esta circunstancia ha impedido su inclusión directa en las herramientas corporativas (aplicaciones informáticas) que se utilizan habitualmente en la gestión y tramitación de las prestaciones ordinarias y en las de la recaudación, por lo que, o bien, han tenido que adaptarse dichas herramientas, para posibilitar su aprovechamiento en la gestión y tramitación de las nuevas ayudas; o bien, ha sido necesario el desarrollo de nuevas aplicaciones.

La implementación de las ayudas se ha compaginado en algunos casos, especialmente en el SEPE y en la TGSS (en este último caso con la participación de la GISS, adaptando los aplicativos a estas circunstancias), con el establecimiento de nuevos canales de atención no presencial debido al cierre de la mayor parte de las oficinas de atención al ciudadano.

A todo lo anterior, hay que unir el prolijo número de Reales Decretos-leyes dictados para la regulación de las nuevas ayudas aprobadas, así como la complejidad normativa de algunos de ellos, que supone una dificultad añadida para el personal que habitualmente realiza tareas de dirección y gestión en estas organizaciones.

Durante los trabajos de fiscalización, se ha estudiado el impacto que este aumento de actividad ha tenido en las plantillas de estas entidades, partiendo de los datos facilitados por cada una de ellas, que han resultado ser muy heterogéneos entre sí, por lo que, no ha sido posible homogeneizar, en todos los casos, el análisis realizado.

II.4.1. Carga de trabajo adicional en el SEPE

El SEPE gestiona las prestaciones y los subsidios de desempleo para los trabajadores por cuenta ajena afectados o no por un ERTE.

El cuadro que figura a continuación muestra, para 2019 y 2020, los expedientes de solicitudes de ayudas relacionadas con el empleo recibidos en el SEPE⁶⁶:

CUADRO 19
VARIACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE PRESTACIONES Y SUBSIDIOS DE DESEMPLEO RECIBIDOS EN EL SEPE

Expedientes de Prestaciones y subsidios de desempleo	2020		2019		Variación 2020/2019	
	Solicitudes	% de representación	Solicitudes	% de representación	absoluta	% de variación
ERTES	15.588.566	67,30 %	366.379	4,75 %	15.222.187	4.154,77 %
Resto de prestaciones contributivas	4.354.579	18,80 %	4.153.208	53,86 %	201.371	4,85 %
Subsidios de desempleo	2.551.460	11,02 %	2.479.308	32,15 %	72.152	2,91 %
Renta activa de inserción	273.263	1,18 %	279.581	3,63 %	(6.318)	(2,26 %)
Subsidio Agrario	181.247	0,78 %	200.907	2,61 %	(19.660)	(9,79 %)
Renta agraria	213.851	0,92 %	230.348	2,99 %	(16.497)	(7,16 %)
Plan activación para el empleo	200	-	1.853	0,02 %	(1.653)	(89,21 %)
TOTAL	23.163.166		7.711.584		15.451.582	200,37 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el SEPE.

En 2020, las solicitudes de ayudas tuvieron un incremento general de un 200,37 %, siendo el más significativo el de los expedientes relacionados con los ERTE (el 67,30 % del total de los recibidos en 2020), que crecieron un 4.154,77 %. Este aumento, que en términos absolutos supone 15.222.187 expedientes más respecto de los recibidos en 2019, representa el 98,52 % de este crecimiento interanual. Por esta razón, el cálculo de la carga de trabajo del organismo se ha realizado exclusivamente en referencia a las prestaciones con origen en aquellos.

La gestión de esta ayuda requiere una doble actuación. En primer lugar, debe evaluarse cada solicitud y aprobar o rechazar su concesión. Por otro lado, una vez concedida la prestación, mensualmente debe elaborarse la nómina con los beneficiarios, incluyendo las altas correspondientes y detrayendo aquellos individuos que ya no tienen derecho a su percepción.

Para evaluar la carga de trabajo, se ha optado por utilizar como indicador de la actividad del organismo, el número de perceptores de ERTE de acuerdo con la nómina del SEPE, es decir, aquellos trabajadores que han percibido esta prestación. Esta variable se ha relacionado con la plantilla media de los meses de marzo a diciembre de 2020, obteniendo una ratio "Perceptores/Empleado" que representa la evolución de la actividad del organismo asociada al COVID-19, estando recogidos estos datos en el anexo 6.1.

⁶⁶ En los datos del ejercicio 2020 recogen expedientes tanto de ayudas ordinarias como asociadas al COVID-19.

GRÁFICO 13
PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO ASOCIADAS A ERTE POR COVID-19
POR EMPLEADO



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en los datos anteriores, los meses con mayor carga de trabajo coinciden con el primer estado de alarma y la publicación de las ayudas para la protección al empleo por cuenta ajena gestionadas por el SEPE -abril, especialmente mayo, y junio-. El organismo afronta esta mayor carga de trabajo, fundamentalmente, con su plantilla habitual, si bien, según informa, se hace preciso la contratación de personal interino que se incorpora, principalmente, en abril, mayo y de forma progresiva en los meses posteriores. El retorno a la actividad, durante los meses de verano, contribuye a que disminuya el número de personas en situación de ERTE y, en consecuencia, la carga de trabajo de este organismo. Aun así, la prórroga de esta medida ha hecho necesario que se mantuvieran los contratos del personal interino.

II.4.2. Carga de trabajo adicional en la TGSS

La TGSS también ha visto afectada su carga de trabajo. De acuerdo con un estudio elaborado por el propio Servicio Común, el número de trámites totales realizados se reduce en 2020 un 7,07 % en relación con el ejercicio anterior. Este descenso se produce fundamentalmente en el segundo trimestre del año (como consecuencia del cierre de las oficinas y de los confinamientos obligatorios), mientras que durante el tercer trimestre se va recuperando la actividad, pero sin llegar a los niveles de 2019. Este descenso es más acusado en los procedimientos presenciales, un 15 %, que en los telemáticos que disminuyen el 6 %. Estos datos no incluyen las exoneraciones ni los aplazamientos.

La TGSS ha tramitado las ayudas COVID-19 aprobadas relacionadas con el proceso de liquidación y recaudación de las cotizaciones sociales, fundamentalmente, las exoneraciones y exenciones en las cotizaciones de las empresas en ERTE y las concedidas a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como las reducciones en las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena del Sistema Especial Agrario y las moratorias y aplazamientos en el pago de cuotas. El número de expedientes tramitados figuran en el cuadro siguiente:

**CUADRO 20
EXPEDIENTES DE AYUDAS TRAMITADOS EN LA TGSS**

Ayuda COVID-19	Número de liquidaciones / concesiones	% representatividad n° ayudas
Exoneraciones Autónomos	6.956.666	60,08 %
Exoneraciones ERTE	3.448.786	29,78 %
Reducciones REASS	1.121.986	9,69 %
Moratorias	5.045	0,04 %
Aplazamientos	47.226	0,41 %
TOTAL	11.579.709	100,00 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS.

Del cuadro anterior se desprende que el mayor volumen de las ayudas gestionadas por la TGSS corresponde a las liquidaciones de las exoneraciones a empresas en ERTE y a los trabajadores autónomos. Por ello, la carga de trabajo más significativa de este servicio común se asocia a la necesidad de adaptar, en un corto período de tiempo, los procesos que ya tiene automatizados para la recaudación, a efectos de poder utilizarlos en el cálculo de la cuantía de las exoneraciones por COVID-19. La complejidad de estas adaptaciones deriva de la prolija normativa dictada, la diversidad de requisitos exigidos y de situaciones reguladas, así como del volumen de solicitudes presentadas y de incidencias que han tenido que ser resueltas. A lo anterior debe añadirse también la necesidad de elaborar instrucciones técnicas muy precisas y detalladas para la puesta en funcionamiento de todos los reajustes realizados.

Las actuaciones descritas han requerido la participación de los 205 técnicos del Centro de Desarrollo de la GISS en la TGSS. De acuerdo con el estudio aportado por este servicio común, al que se hace mención en párrafos anteriores, en el período que abarca de marzo de 2020 a junio de 2021, se ejecutaron 89.574 horas de trabajo, lo que supone una media aproximada de 437 horas por empleado, si bien el esfuerzo principal se efectuó en los meses de marzo, abril, mayo y octubre de 2020, y marzo y junio de 2021.

II.4.3. Carga de trabajo adicional en las MCSS

En este caso, el análisis se centra en determinar la carga de trabajo adicional que supone para las MCSS la gestión de la prestación por cese de actividad de los autónomos y la prestación de IT asimilada a accidente de trabajo de los trabajadores por cuenta propia y ajena, ambas derivadas de situaciones asociadas al COVID-19.

Este estudio se ha efectuado sobre una muestra de cinco MCSS, elegidas por su nivel de representatividad en el conjunto del sector, tomando como referencia los datos relativos al número de expedientes tramitados para las solicitudes de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad de los trabajadores autónomos, ya que la información disponible sobre los procesos de IT asimilada a accidente de trabajo resulta insuficiente en el momento de elaborar la muestra, pues tan solo nueve MCSS la habían remitido. Así pues, sobre esta base, las MCSS seleccionadas han sido, Mutual Midat Cyclops, Fremap, Asepeyo, Ibermutua y Fraternidad-Muprespa que gestionaron en torno al 73 % del total de los expedientes tramitados⁶⁷ de dichas prestaciones COVID-19.

⁶⁷ Los expedientes tramitados engloban la totalidad de las solicitudes presentadas y, por tanto, esta magnitud recoge tanto los concedidos como los denegados.

El cuadro siguiente presenta, en las cinco MCSS seleccionadas, la variación entre 2019 y 2020, de los expedientes tramitados por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y por procesos de IT. Los datos del ejercicio 2020 recogen expedientes tanto de ayudas ordinarias, como de las extraordinarias asociadas al COVID-19, a efectos de que resulte comparable con los de 2019:

CUADRO 21
VARIACIÓN DE PROCESOS DE IT Y DE EXPEDIENTES TRAMITADOS POR CESE DE
ACTIVIDAD EN LAS MCSS

Total procesos/expedientes tramitados	Ejercicio		Variación 2020/20190	
	2020	2019	Variación absoluta	Variación relativa
IT por contingencias comunes y profesionales	4.115.014	3.041.879	1.073.135	35,28 %
Cese de actividad de trabajadores autónomos	1.470.600	1.261	1.469.339	116.521,73 %
TOTALES	5.585.614	3.043.140	2.542.474	83,55 %

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por las MCSS.

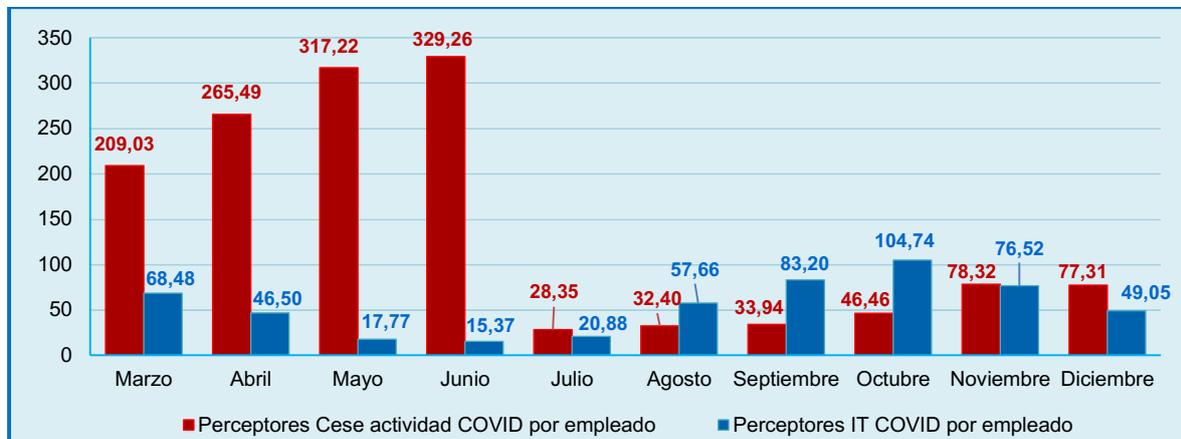
Como se observa, entre ambos ejercicios el volumen de expedientes de las cinco MCSS seleccionadas aumenta un 83,55 %, debiéndose en su mayor parte al incremento de los tramitados con origen en las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos.

Asimismo, se ha analizado la carga de trabajo para ambas prestaciones en los meses de marzo a diciembre de 2020. Para ello, se ha obtenido la ratio que relaciona el número de perceptores con los empleados que se ocupan de tramitar cada una de ellas. Al no disponer de la plantilla mensual, se ha optado por utilizar la plantilla media de 2020⁶⁸, excluido el personal sanitario. El resultado se presenta para el conjunto de las cinco mutuas y de manera mensual en el anexo 6.2.

La representación gráfica de la ratio que relaciona los perceptores de cada prestación y el personal encargado de su tramitación es la siguiente:

⁶⁸ La utilización de la plantilla media no distorsiona los resultados puesto que, la plantilla de las mutuas apenas ha crecido un 1,3 % entre 2019 y 2020.

GRÁFICO 14
PERCEPTORES PRESTACIONES COVID-19 POR EMPLEADO. MCSS



Fuente: Elaboración propia.

Los datos anteriores ponen de manifiesto que durante el primer estado de alarma las mutuas afrontan el mayor volumen de trabajo de todo el período considerado en lo que respecta a las prestaciones por cese de actividad, debido principalmente a la PECATA, que es la prestación que mayor número de perceptores ha tenido en el colectivo de trabajadores autónomos, con un grado medio de cobertura del 45,23 %. En esta primera etapa, la carga de trabajo derivada de la IT por COVID-19 resulta especialmente significativa en el mes de marzo, coincidiendo con el inicio del estado de alarma, momento en que las restricciones a la movilidad implantadas, unidas a los contagios y los períodos de aislamiento, influyen en que el número de perceptores de esta prestación se incremente.

En el segundo semestre de 2020, especialmente en octubre, aumenta, de forma más suave y paulatina, la gestión de la IT COVID-19, coincidiendo con la segunda ola de contagios por coronavirus y con el inicio, a finales de ese mes, del segundo estado de alarma. Sin embargo, desciende significativamente el volumen de trabajo con origen en las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Finalmente, dado que la plantilla media de las MCSS permanece prácticamente invariable en 2020 con relación a 2019 (solo aumentó un 1,3 %), es necesario destacar que estas entidades afrontan este reto a través de la reorganización de su personal y sin acudir a nuevas contrataciones.

II.4.4. Carga de trabajo adicional en el INSS, el ISM y MUFACE

La influencia de la crisis sanitaria en la carga de trabajo del INSS y de MUFACE se analiza a través de su participación en la gestión de la prestación de IT asimilada a accidente de trabajo por COVID-19. En el caso del INSS, los procesos de IT iniciados, derivados o no del COVID-19, superan un 16,47 % a los del ejercicio anterior; mientras que la plantilla encargada de su tramitación disminuye un 7,9 % (pasa de 886 a 816 funcionarios). Considerando ambas variables, puede afirmarse que la carga de trabajo para esta entidad se ve incrementada, puesto que el número de procesos gestionados por empleado ha aumentado un 26,46 %.

Por otro lado, la plantilla que gestiona las solicitudes de IT en MUFACE ha permanecido invariable en 2020; sin embargo, los procesos iniciados, derivados o no del COVID-19, aumenta en este ejercicio, un 13,86 %, lo que supone un incremento de la carga de trabajo del personal encargado de su gestión.

Por último, la carga de trabajo del ISM se ha incrementado como consecuencia del aumento de solicitudes de ayudas por desempleo y cese de actividad, un 33,81 % y un 872,62 %, respectivamente, que están gestionadas por una plantilla que se reduce durante la pandemia un 5,41 %, de 37 a 35 funcionarios. Por el contrario, los procesos iniciados por IT (derivados o no del COVID-19) descienden, en el Instituto, un 8,80 %.

II.5. OTROS COSTES DERIVADOS DEL COVID-19

Una vez expuesto el análisis de las ayudas económicas directas aprobadas para contrarrestar los efectos del COVID-19 en el ámbito socio-laboral, a continuación, se presentan otros costes asumidos por las entidades fiscalizadas, con menor impacto económico, pero estrechamente ligados a la pandemia.

En primer lugar, se abordan aquellos aspectos que están asociados a los sistemas de protección preexistentes de cada ente y que guardan relación con la dimensión económica y social de la crisis sanitaria, considerando también el efecto generado sobre los ingresos de los que habitualmente se financian estas organizaciones, fundamentalmente las cotizaciones sociales y otros conceptos de recaudación conjunta.

Seguidamente, se recogen los gastos derivados de las actuaciones organizativas generales, tales como las adaptaciones implementadas en las estructuras administrativas y de personal para acomodarlas a la nueva situación y hacer frente a la gestión de las ayudas aprobadas, así como los relativos a la protección sanitaria contra el virus, del personal a su servicio y de los ciudadanos desplazados a sus sedes. También se enuncian los menores costes en los que incurren estos entes debidos a la paralización de la actividad económica, laboral y social por las medidas adoptadas contra el COVID-19 o, incluso, los ahorros provocados porque la misma falta de actividad ocasiona una minoración de los costes fijos que, habitualmente, tienen estas entidades.

II.5.1 Efecto del COVID-19 sobre los mecanismos de protección preexistentes y sobre la evolución de los ingresos esperados por la recaudación de cotizaciones sociales

Este epígrafe valora el efecto de la pandemia sobre los mecanismos de protección y las cotizaciones sociales, ordinarios o preexistentes (esto es, no asociados al COVID-19) más relevantes. Se tratan, por el lado de los gastos, los derivados de la IT y de las prestaciones y subsidios por desempleo y por cese de actividad de los autónomos; y, desde la perspectiva de los ingresos, se analiza la repercusión de esta crisis sobre las cotizaciones, puesto que constituyen los ingresos más relevantes de estas entidades.

El Tribunal de Cuentas, para determinar este efecto económico, ha solicitado información a los entes responsables de la gestión de las prestaciones ordinarias preexistentes, esto es, las MCSS, el INSS, el ISM, MUFACE, MUGEJU e ISFAS para la IT, y las MCSS y el SEPE para las prestaciones y subsidios de desempleo y cese de actividad. Para determinar la repercusión económica sobre las cotizaciones sociales la información se ha solicitado a la TGSS, al SEPE y a FOGASA.

Por otra parte, el Tribunal también ha consultado las estadísticas disponibles en las páginas web de la Seguridad Social y de los OAAA que participan en la gestión de estos mecanismos, a los efectos tanto de corroborar la información aportada por dichas entidades como, en su caso, de efectuar una valoración cuantitativa razonable.

Solo algunas MCSS⁶⁹ han suministrado información sobre el coste del subsidio de IT preexistente, pero sus datos, así como los criterios y metodologías de estimación de tales costes, han resultado ser muy heterogéneos. Por ello, no se han tomado como referencia para calcular una aproximación homogénea y razonable de los efectos económicos del COVID-19 sobre esta prestación ordinaria en el conjunto del sector.

No obstante lo anterior, la mayoría de las MCSS coinciden en informar que el número de procesos de IT iniciados en 2020, no asociados al COVID-19, se reduce respecto al ejercicio anterior, si bien se produce un alargamiento de su duración, tal y como se observa a continuación:

CUADRO 22
VARIACIÓN DE LOS PROCESOS DE IT Y DE SU DURACIÓN EN 2020 RESPECTO DE 2019

	Número de procesos iniciados en el período			Duración media de los procesos finalizados en el período		
	2020	2019	Variación	2020	2019	Variación
IT por contingencias comunes Autónomos del RETA (Solo MCSS e INSS)	327.456	369.893	(42.437)	110,71	93,64	17,07
IT por contingencias comunes del Resto de regímenes excepto RETA	4.385.911	5.596.163	(1.210.252)	49,44	38,59	10,85
IT por contingencias profesionales (Solo MCSS)	527.201	693.358	(166.157)	45,74	38,38	7,36

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del sistema obtenidas de la página web de la Seguridad Social: www.seg-social.es/Estadisticas/EST46

En el caso de la IT por contingencias comunes, las MCSS indican, que este alargamiento tiene su origen en la paralización del sistema de atención primaria y especializada que se produce durante el confinamiento social del primer estado de alarma, que retrasa la expedición de altas, los controles sucesivos, así como el traslado de expedientes a los órganos de evaluación. Asimismo, también informan de que el aumento en la duración de los procesos tiene un coste que supera el ahorro derivado de la reducción de su número.

En relación con las contingencias ordinarias de IT derivada de contingencias profesionales, las MCSS señalan que su comportamiento es diferente al observado en las contingencias comunes, es decir, que, aunque se produce un descenso en el número de procesos, el efecto de esta circunstancia sobre el ahorro supera al coste derivado del aumento de su duración. La reducción del número de procesos iniciados se debe, según estas entidades, a la caída de la siniestralidad asociada al descenso de la actividad laboral por el confinamiento social.

Con base en lo anterior, este Tribunal, utilizando la información disponible en las referidas estadísticas de la Seguridad Social (recogida en el cuadro anterior) y en los datos de la ejecución presupuestaria, ha realizado una estimación del efecto económico del COVID-19 sobre esta prestación ordinaria en las MCSS y también en el INSS y el ISM. El resultado obtenido pone de manifiesto que el coste de la IT de contingencias comunes asumido por estas entidades se habría

⁶⁹ Han facilitado información sobre esta prestación las MCSS, Mutua Midat Cyclops, Mutua Montañesa, Mutua Universal Mugenat, Umivale, Mutua Navarra, Mutua Intercomarcal, Fremap, Solimat, Asepeyo, Mutua Balear, y Fraternidad-Muprespa.

incrementado con relación al ejercicio anterior (porque el gasto asociado al aumento de la duración de los procesos supera al ahorro derivado del descenso en el número de procesos) en 320.838.741,81 euros. Sin embargo, en la IT de contingencias profesionales⁷⁰ se produciría una reducción de costes respecto a 2019 (porque el ahorro asociado a la reducción de los procesos supera al mayor coste derivado del aumento de su duración) en 89.190.824,01 euros.

Estas mismas conclusiones se obtienen también si, en lugar del sistema anterior, se utilizan como método de cálculo las variaciones entre 2020 y 2019 de los gastos presupuestarios de estas prestaciones, si bien las valoraciones cuantitativas resultantes difieren considerablemente de las derivadas de la estimación anterior, ya que el coste de la IT por contingencias comunes ordinaria se habría incrementado en 1.216.613.518,54 euros mientras que el ahorro derivado de la IT por contingencias profesionales⁷⁰ sería de 38.746.412,86 euros.

De lo anterior se deduce que no existe un único método para la estimación económica del efecto del COVID-19 sobre las prestaciones de IT ordinaria, así como que los resultados obtenidos pueden ser muy dispares según el criterio elegido, lo que encuadra su valoración cuantitativa más como una estimación teórica, o una simple referencia, que como una cuantificación exacta. A lo anterior hay que añadir que, aunque el COVID-19 pueda ser la principal causa del comportamiento que estos procesos tienen a lo largo de 2020, podrían existir otras variables relacionadas con aspectos sociales o de salud que también estarían afectando, tanto al número de los procesos iniciados como a la duración de los finalizados y a su cuantía. En consecuencia, no resulta posible determinar con exactitud y fiabilidad el efecto económico del COVID-19 en los procesos de IT ordinaria o preexistente.

En el caso de las prestaciones y subsidios por desempleo y cese de actividad ordinarias, ni el SEPE ni las MCSS, que son las entidades que asumen estos costes, han podido facilitar la cuantificación del posible efecto económico del COVID-19⁷¹ y tampoco ninguna de sus páginas web (consultadas durante la ejecución de los trabajos de fiscalización) proporciona información suficiente al respecto. Por ello, aunque no ha sido posible realizar una valoración del efecto económico de la pandemia sobre estas prestaciones ordinarias, sin embargo el incremento de su coste, que, desde un punto de vista presupuestario, alcanzó 2.746.281.677,31 euros (un 15,33 %) respecto del ejercicio anterior, podría ser atribuible al efecto del COVID-19 sobre el Paro registrado, que se ha incrementado en un 17,82 %, pasando de un promedio mensual de parados, en 2019, de 3.148.752, a un promedio de 3.709.825 en 2020⁷².

No obstante lo anterior, aunque la pandemia pueda tener efectos adversos sobre el empleo y, en consecuencia, incremente el coste de esta protección preexistente, es preciso destacar que el COVID-19 no es la única variable que podría estar incidiendo en el aumento del desempleo, pudiendo verse afectado también por otros parámetros de naturaleza económica (como la situación del tejido empresarial o la evolución de la economía, antes del COVID-19) ajenos a esta crisis sanitaria. Estos hechos, dificultan obtener resultados concluyentes sobre el efecto real del virus en estos sistemas de cobertura.

⁷⁰ El estudio de los costes para esta prestación se ha realizado solo para las MCSS, puesto que, como se ha señalado en apartados anteriores de este informe, el INSS y el ISM, no disponen de información separada de los procesos de IT por COVID-19.

⁷¹ Por no disponer de estudios al respecto a la fecha de ejecución de los trabajos de fiscalización.

⁷² Promedio mensual obtenido de los Datos de Series anuales (2001-2021): Paro registrado por sectores, sexo y edad (2012-2021), de la página web del SEPE: www.sepe.es/Estadisticas/Avance_Paro

Por último, respecto de los ingresos derivados de las cotizaciones sociales y otros ingresos de recaudación conjunta, once MCSS⁷³, el SEPE, FOGASA y la TGSS han remitido información, coincidiendo en señalar que se ha producido un descenso en los mismos por el efecto de la pandemia.

Los ingresos por cotizaciones sociales de MUFACE, MUGEJU e ISFAS proceden de las aportaciones que efectúa la AGE, en su condición de empleador, y las de los propios funcionarios, por lo que la evolución experimentada no puede atribuirse a los efectos de la crisis sanitaria sobre la economía, sino a la variación del número de funcionarios afiliados. Por tanto, no han sido incluidos en este estudio.

Las once MCSS, el SEPE y FOGASA han cuantificado el descenso en las cotizaciones sociales respecto al ejercicio anterior, con base en la comparación que realizan entre los ingresos obtenidos en las liquidaciones provisionales de los presupuestos de 2020 y los de la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior. Esta disminución podría deberse a que de los datos de 2020 que estos entes han considerado como base para este análisis, no han descontado el efecto que las ayudas asociadas al COVID-19 tienen sobre las cotizaciones sociales de dicho ejercicio.

Por otro lado, la TGSS, utilizando un método de valoración diferente, destaca el descenso de la recaudación, tanto de la propia como de las MCSS, por 4.334.764.274,38 euros, resultado de comparar las siguientes magnitudes:

- Las estimaciones de ingresos contenidas en los borradores de los anteproyectos del presupuesto de ingresos de 2020, por 130.842.680.000 euros, de los que 116.637.510.000 euros son de la TGSS y 14.205.170.000 euros de las MCSS. Estas previsiones están elaboradas en la primera quincena de marzo de 2020, en un escenario anterior al COVID-19, por lo que no recogen ningún efecto de la pandemia, si bien, ha de tenerse en cuenta que corresponden a unas estimaciones que no se han materializado, dado que los anteproyectos de presupuestos de 2020 no llegaron a ser aprobados, encontrándose prorrogados los de 2018.
- Los ingresos reales, según la liquidación provisional del presupuesto de 2020 (una vez eliminado el efecto de las ayudas contra el COVID-19 por exoneraciones y reducciones), que ascendieron a 126.507.915.725,62 euros.

Este servicio común considera, asimismo, que esta disminución sería superior si de las liquidaciones presupuestarias se excluyen las cotizaciones sociales asociadas al desempleo y al cese de actividad, que van a cargo del SEPE y de las MCSS y que, según la TGSS, presentan una desviación positiva de un 7,53 %.

Las actuaciones realizadas por este Tribunal se han centrado en analizar la variación entre 2019 y 2020 de los ingresos por cotizaciones sociales de la TGSS, las MCSS, el SEPE y FOGASA, tomando como referencia el total de las liquidaciones presupuestarias contenidas en las respectivas cuentas rendidas de ambos ejercicios. A pesar de lo manifestado por la TGSS, sus cotizaciones sociales y las de las MCSS crecen ligeramente en un 1,77 % y un 2,17 %, respectivamente, mientras que en el SEPE y FOGASA caen tan solo un 0,08 % y un 0,41 %, lo que hace que, en su conjunto, las cotizaciones sociales de estas entidades aumenten un 1,49 %.

Como sucede con las prestaciones de IT, de desempleo y cese de actividad ordinarias o preexistentes, no existe un único método para la cuantificación económica del efecto del COVID-19

⁷³ Han remitido información las MCSS, Mutual Midat Cyclops, Mutualia, Mutua Universal Mugenat, Maz, Mutua Intercomarcal, Solimat, Mutua de Andalucía y Ceuta, Mutua Balear, MAC, Ibermutua y Fraternidad-Muprespa.

en los ingresos derivados de la recaudación de las cotizaciones sociales, y los resultados obtenidos pueden ser dispares según el criterio elegido. Asimismo, como se ha señalado para los mecanismos de protección preexistentes, no es posible aseverar que el comportamiento de estos ingresos esté exclusivamente relacionado con la pandemia puesto que pueden estar afectados por otras variables económicas ajenas a la crisis sanitaria del COVID-19, con efecto sobre las cotizaciones sociales y sobre los propios cotizantes, dificultando la obtención resultados concluyentes del efecto real del virus sobre los ingresos por este concepto.

Por otro lado, asociados a las cotizaciones sociales se encuentran los descuentos por las bonificaciones otorgadas al sector turístico. Sin embargo, tampoco ha sido posible determinar el efecto de la pandemia sobre estas bonificaciones en el SEPE ya que las existentes para 2019 y para 2020 no resultan comparables entre sí puesto que, en 2019 se bonificaron 3 meses de temporada baja en todo el territorio nacional (febrero, marzo y noviembre) y además para las CCAA de Illes Balears e Islas Canarias adicionalmente los meses de octubre y diciembre, mientras que en el ejercicio 2020 solo se bonificaron febrero y marzo y, únicamente, para estas dos CCAA.

II.5.2 Otros costes organizativos y de carácter general e inversiones

En este epígrafe se detalla un conjunto de costes generales y de inversión en los que han incurrido durante 2020 las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización a causa del COVID-19.

El estudio realizado se basa en los datos suministrados por los entes afectados, que han aportado información sobre aquellos que han podido identificar y cuantificar. Asimismo, se recogen los detectados por el Tribunal. No obstante, la descripción y cuantificación de estos gastos no pretenden ser exhaustivas, ya que su naturaleza puede ser muy diversa.

A continuación, se describen los costes identificados, cuyo importe alcanza los 440.094.772,72 euros, clasificándolos en seis categorías, de acuerdo con dicha naturaleza. Además, se recogen ahorros o menores costes por 223.647.416,33 euros, derivados también del COVID-19. El impacto neto de los costes de esta naturaleza que han sido identificados asciende, al menos, a 216.447.356,39 euros.

Estos costes y los menores gastos se recopilan, de acuerdo con la siguiente clasificación y atendiendo a los entes que los soportan, en el anexo 7.

1. Costes para materializar las nuevas ayudas y para dar continuidad y reforzar los mecanismos de protección preexistentes

Tal y como se expone a lo largo del presente Informe, las ayudas en las que se materializan las medidas aprobadas se fundamentan en los mecanismos de protección vigentes al inicio de la crisis sanitaria, lo que facilita su puesta en funcionamiento y su tramitación. No obstante, ha sido necesario introducir cambios en los sistemas de gestión al objeto de adecuarlos a los nuevos requerimientos, así como adaptar las estructuras organizativas y de personal, requiriendo, en algunas ocasiones, la contratación de trabajadores o de servicios externos para atender, con rapidez, las solicitudes de los ciudadanos. Por otro lado, la gestión de las prestaciones preexistentes debió ser compaginada con esta actividad extraordinaria.

Estas actuaciones suponen un coste total de 47.587.659,96 euros. De este importe, destacan los costes asumidos por el SEPE, siendo los más significativos las remuneraciones del personal eventual (33.478.622,01 euros), la contratación de una línea telefónica 900 de atención al ciudadano

(1.679.860,94 euros) y el encargo a la empresa TRAGSATEC para la colaboración en la gestión del SSEH (771.320,39 euros).

2. *Costes destinados a proteger a los trabajadores y usuarios de las entidades y organismos fiscalizados*

Durante la pandemia, los organismos y las entidades han destinado también parte de sus recursos a proteger la salud de sus trabajadores y usuarios. De manera que han adaptado sus instalaciones y centros de trabajo para reducir al máximo la exposición al virus, adquiriendo elementos de protección para quienes acudan a sus instalaciones y realizando reconocimientos médicos y pruebas para la detección del COVID-19 a sus trabajadores. Estas actuaciones suponen un total de 27.676.333,80 euros.

Por otro lado, siempre que ha sido posible y, siguiendo el consejo de las autoridades sanitarias, se ha promovido el teletrabajo. Para ello, en ocasiones han necesitado adquirir o alquilar equipos informáticos, ampliar y mejorar las telecomunicaciones y optimizar el soporte técnico. El coste derivado de estas actuaciones asciende a 18.327.069,13 euros.

3. *Costes del INGESA*

El INGESA desempeña una importante labor durante la pandemia.

Por un lado, el Instituto presta asistencia sanitaria a los pacientes COVID-19 en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, ascendiendo en 2020 los costes de personal destinado a esta atención a 5.676.847,16 euros y el refuerzo de los servicios de transporte sanitario, vigilancia y 061 a 116.506,57 euros.

Por otro lado, conforme a la relación certificada de contratación rendida al Tribunal de Cuentas, se constata su participación en procesos de adquisiciones centralizadas de productos sanitarios relacionados con el COVID-19, así como en su transporte a España, alcanzando estas operaciones una cifra de al menos 561.129.334,36 euros. Sin embargo, no todos estos costes han sido imputados al presupuesto de la entidad que, a requerimiento de este órgano fiscalizador, informa de que el coste asumido con cargo a su presupuesto asciende a un total de 18.020.863,68 euros⁷⁴.

4. *Ahorro de costes de los entes fiscalizados*

Como consecuencia del confinamiento y la generalización del teletrabajo, se han reducido algunos de los gastos habituales relacionados con el desarrollo de la actividad. Estos ahorros afectan a los capítulos 1 Gastos de Personal, 2 Gastos Corrientes en Bienes y Servicios, 4 Transferencias Corrientes y 6 Inversiones Reales. El total ahorrado informado es 51.657.059,09 euros.

⁷⁴ El Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, autorizó en su artículo 1 la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un crédito extraordinario por un importe total de 1.000 millones de euros en el Ministerio de Sanidad (aplicación presupuestaria 26.09.313A.228 «Gastos originados en el Sistema Nacional de Salud derivados de la emergencia de salud pública en relación con el Covid-19 en España») a través del cual fueron articuladas la mayor parte de estas adquisiciones.

5. Costes derivados de la cesión de recursos a las Comunidades Autónomas

La progresión del COVID-19 en el territorio nacional ha hecho necesaria la adopción de medidas para reforzar el sistema de salud pública. En el ámbito de esta fiscalización, la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, tal y como indica su punto octavo, establece la puesta a disposición de las CCAA de los medios y recursos sanitarios de las MCSS, durante el tiempo en el que, por la progresión o afectación de la pandemia no se pueda atender adecuadamente la asistencia sanitaria de la población con los medios materiales y humanos adscritos a cada CCAA. En la mayoría de los casos, se ha aprobado también normativa autonómica para la regulación de esta actividad.

En concreto, dieciséis MCSS y el Hospital Intermutual de Euskadi han cedido parte de su personal, así como recursos materiales, a los Sistemas de Salud Autonómicos por, al menos 5.659.492,42 euros. La mencionada Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, no prevé quién se hará cargo de la financiación de estos costes, que han sido asumidos por dichos entes.

Por otro lado, siete MCSS han atendido a pacientes derivados de la sanidad pública cántabra, catalana, vasca, madrileña, navarra y castellanoleonesa, para afrontar la importante demanda de servicios sanitarios existente. Por esta actuación han facturado a los Sistemas de Salud Autonómicos un total de 2.470.689,33 euros.

El anexo 7 recoge los gastos soportados por cada una de estas entidades, así como las compensaciones recibidas.

6. Cesión de recursos líquidos a la Administración General del Estado

La necesidad de atender gastos imprescindibles, imprevisibles y de elevada cuantía con los que afrontar la crisis sanitaria, ha generado una importante tensión en los Presupuestos Generales del Estado para 2020, prorrogados desde 2018. Para aliviarla, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, reguló un mecanismo a través del cual los OOAA y otras entidades integrantes del Sector Público Estatal debían ceder sus disponibilidades líquidas al Tesoro Público, a excepción de aquellas que procedieran de cotizaciones y conceptos de recaudación conjunta, cuando pudieran no ser necesarias para financiar el ejercicio de su actividad.

La Ministra de Hacienda requirió a MUFACE, MUGEJU, ISFAS y FOGASA la cesión de 317.030.000 euros, que los organismos transfirieron al Tesoro Público en mayo de 2020.

En el caso del SEPE y FOGASA sus principales fuentes de financiación son las cotizaciones sociales y conceptos de recaudación conjunta. El SEPE no ha recibido tal solicitud por haber necesitado dichas disponibilidades para financiar el ejercicio de su actividad, mientras que FOGASA sí ha realizado la transferencia por no precisarlas.

7. Menores costes por bonificaciones en cuotas exoneradas y exentas de empresas en ERTE y de trabajadores por cuenta propia o autónomos

Finalmente, hay que destacar que las bonificaciones para el fomento del empleo que no han sido descontadas de las cotizaciones efectuadas por las empresas en ERTE y por los trabajadores autónomos, en la medida en que unas y otros han sido beneficiarios de exoneraciones en el pago de cuotas y de exenciones de la obligación de cotizar, han supuesto un ahorro al SEPE de

169.519.667,91 euros⁷⁵, puesto que tales bonificaciones, de haberse liquidado, habrían reducido el importe líquido de la recaudación.

II.6. EFECTO DE LOS COSTES ASOCIADOS AL COVID-19 SOBRE LOS RESULTADOS

En este subapartado se recopilan todos los costes que guardan relación con el COVID-19, esto es, los derivados de las ayudas económicas aprobadas para superar la situación generada por la pandemia, cuyo análisis se efectúa en el subapartado II.1 de este informe, así como aquellos otros, de menor importancia cuantitativa, relacionados con actuaciones organizativas generales y de protección sanitaria contra el virus, pero en los que se ha necesitado incurrir para adaptarse a la nueva situación, y cuyo estudio se efectúa en el subapartado II.5 de este informe. También se recogen los menores costes y los ahorros ocasionados por la minoración de la actividad económica y laboral asociada al COVID-19.

El objetivo de esta recopilación es hacer una valoración lo más aproximada posible del impacto económico del COVID-19 en las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización y poder determinar así el efecto que han tenido en los resultados económico-patrimoniales y presupuestarios de 2020 de estas entidades.

Sin embargo, no se han incluido aquí las estimaciones realizadas, bien por las entidades afectadas o bien por el Tribunal, relacionadas con las prestaciones ordinarias o preexistentes, así como el efecto que la pandemia haya podido tener sobre la recaudación de las cotizaciones sociales (principal fuente de ingresos de estas entidades) ya que, como se indica en el epígrafe II.5.1, su cuantificación queda dentro de la estimación especulativa más que en el de la valoración razonable y rigurosa, puesto que no existe un único método para su determinación, habiéndose obtenido resultados muy dispares según el sistema de cálculo elegido.

El efecto de todos los costes asociados con el COVID-19 incurridos en 2020 por las entidades del ámbito subjetivo de esta fiscalización asciende a 29.026.425.602,54 euros, cuya repercusión sobre el resultado económico patrimonial es de 29.013.627.732,19 euros, correspondiendo la diferencia con el total, a los costes de inversión, por 12.797.870,35 euros, que, por razón de su naturaleza, no afectan a este resultado.

Asimismo, el impacto sobre el resultado presupuestario asciende a 27.471.787.582,78 euros, la diferencia con el efecto sobre el resultado económico patrimonial, por 1.541.840.149,41 euros, corresponde a los precitados costes de inversión que sí afectan al presupuesto y a aquellos otros gastos que, con arreglo a la normativa presupuestaria vigente, no deben ser imputados a 2020 sino al ejercicio siguiente, elevándose a 1.554.638.019,76 euros.

El siguiente cuadro recoge un resumen del efecto de todos los gastos asociados al COVID-19 sobre el resultado económico patrimonial y el presupuestario de cada una de las entidades fiscalizadas:

⁷⁵ 113.207.617,02 euros corresponden a bonificaciones de fomento al empleo que hubieran efectuado las empresas en ERTe y 56.312.057,43 euros, los trabajadores autónomos.

CUADRO 23
EFFECTO DE LOS COSTES Y AHORROS ASOCIADOS AL COVID-19 EN EL RESULTADO
ECONÓMICO-PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIO

(En euros)

Entidades	Impacto total de los costes sobre el resultado económico patrimonial	Impacto total de los costes sobre el resultado presupuestario
INSS	77.492.310,02	77.574.239,73
INGESA	28.656.276,69	30.866.510,74
IMSERSO	3.079.347,68	2.858.730,24
ISM	1.094.550,14	1.101.865,13
TGSS	5.834.236.999,72	5.675.211.051,66
GISS	1.881.262,64	9.880.528,67
MCSS	7.417.059.758,28	7.257.761.332,90
TOTAL ESSS	13.363.500.505,17	13.055.254.259,07
SEPE	15.296.545.933,28	14.063.981.143,26
FOGASA	231.874.452,61	230.668.830,32
MUFACE	40.572.753,13	40.788.288,07
MUGEJU	8.020.686,41	8.042.885,61
ISFAS	73.113.401,59	73.052.176,45
TOTAL OOAA	15.650.127.227,02	14.416.533.323,71
TOTAL GENERAL	29.013.627.732,19	27.471.787.582,78

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización.

El anexo 8.1 recoge el efecto de estos costes sobre el resultado económico patrimonial de las entidades del ámbito subjetivo, atendiendo a la naturaleza del gasto que lo ha generado, y el anexo 8.2 lo recoge para el resultado presupuestario.

II.7. LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, resulta aplicable a las ESSS y a los OOAA, en virtud, respectivamente, de su artículo 2.1.b) y 2.1.c).

De acuerdo con el artículo 5 de la citada Ley estos sujetos han de publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Teniendo en cuenta la repercusión social de la pandemia y el interés público que ha suscitado, se estima necesario que las entidades fiscalizadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, ofrezcan información online sobre aspectos relacionados con las ayudas socio-laborales aprobadas para hacer frente al COVID-19.

Por ello, durante los trabajos de campo, se ha considerado oportuno revisar las páginas web de los entes que forman parte del ámbito subjetivo de esta fiscalización, por encontrarse aún vigentes la gran mayoría de las ayudas asociadas al COVID-19. Así, se ha verificado tanto si el ciudadano puede consultar información sobre aquellas medidas que le resulten de interés y que todavía puede solicitar, como si ha tenido acceso a estadísticas e informes que le hayan permitido valorar el grado de cumplimiento y la calidad del servicio público ya prestado.

Las actuaciones realizadas han permitido comprobar que la información del INSS, el ISM, la TGSS y la GISS aparece en una misma dirección www.seg-social.es, en la que se incluye un apartado "Información útil sobre cuestiones COVID-19 que afectan a la Seguridad Social", que describe detalladamente las ayudas y los procedimientos establecidos para su concesión. Las webs de las mutuas también ofrecen información sobre las prestaciones cuya gestión les compete (cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia o autónomos e IT por COVID-19).

Asimismo, y específicamente para el INGESA, se ha verificado que dispone de un enlace directo al portal de contratación centralizada con MIRAS al Sistema Nacional de Salud, donde se puede consultar la información relacionada con la actividad contractual por COVID-19 en la que ha participado esta entidad gestora.

En esta misma línea, la página principal del IMSERSO redirige a un apartado específico de Servicios Sociales y COVID-19, pudiéndose consultar en su web un informe sobre el impacto del COVID-19 en la gestión del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Sin embargo, la sección dedicada a los Centros de Atención Especializada no hace ninguna mención a la crisis sanitaria.

Por otro lado, las mutuas Mutua Montañesa, MAZ, Umivale, Mutua de Andalucía y Ceuta, Mutua Balear y Egarsat publican estadísticas relacionadas con su gestión durante la pandemia, aunque son de difícil localización en sus páginas web.

En relación con los OOAA, la página del SEPE contiene una ventana emergente que redirecciona a la información de COVID-19. La documentación que puede consultarse en los enlaces está bien estructurada y se presenta de manera intuitiva, comprensible y actualizada. También recoge estadísticas acerca de sus actuaciones relacionadas con la crisis sanitaria.

ISFAS, MUFACE y MUGEJU incluyen información de carácter general sobre el COVID-19, y el apartado dedicado a la IT de las dos últimas hace una mención especial a la prestación derivada del contagio o aislamiento por el virus.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LAS ENTIDADES DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

1. La adaptación de los mecanismos de protección social y laboral existentes en el ordenamiento jurídico español ha sido la base para la regulación de las ayudas extraordinarias aprobadas frente al COVID-19, habiéndose flexibilizado las condiciones de acceso a dichas ayudas y agilizado sus procedimientos de gestión. Ello ha facilitado que la tramitación y la concesión de estas ayudas extraordinarias se ejecutara con rapidez (salvando los inevitables retrasos debidos al carácter extraordinario de la situación en sí misma) así como que pudieran acceder a determinadas ayudas colectivos vulnerables que, de otra forma, no hubieran tenido acceso a mecanismos de cobertura social y laboral (epígrafes II.1.1, II.1.2, II.1.3 y II.1.4).
2. El impacto económico sobre el ejercicio 2020 de los costes asociados a las medidas socio-laborales aprobadas para afrontar los efectos negativos del COVID-19 asciende a 28.809.978.246,16 euros, importe neto de las cuantías reclamadas en concepto de prestaciones indebidamente abonadas, detectadas en los controles ejecutados por las entidades afectadas, cuyo total asciende a 2.316.758.383,11 euros, de las que se han recuperado 2.046.785.313,61 euros en 2020 (epígrafe II.1.5).

La cuantía de este impacto se ha obtenido de la información suministrada por las entidades fiscalizadas, si bien, ha de tenerse en cuenta que su valoración cuantitativa total no resulta factible técnicamente, porque algunos de los costes incurridos no han podido ser identificados y/o cuantificados, así como porque algunas de las medidas aprobadas otorgan beneficios futuros que no resultan cuantificables en el momento actual (subepígrafes II.1.2.2, II.1.3.2 y II.1.3.4).

Adicionalmente, respecto a las prestaciones derivadas de la incapacidad temporal (IT) asimilada a accidente de trabajo por COVID-19 debe manifestarse que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto Social de la Marina (ISM) no conocen con exactitud el coste imputable a la parte de esta prestación que ha sido abonada por el sistema de pago delegado. Por ello, el INSS ha realizado una estimación basada en la variación interanual del gasto presupuestario y el ISM no ha facilitado su importe. La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) tampoco conoce la cuantía de esta prestación, habiendo realizado una estimación de su impacto calculada, al igual que el INSS, como la variación interanual del gasto presupuestario por este concepto (subepígrafe II.1.1.1).

3. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ha sido la entidad que, en el referido ejercicio 2020, ha soportado el impacto económico más elevado de las ayudas aprobadas para hacer frente al COVID-19, por 15.426.403.942,86 euros (53,55 % del total), seguido por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) que asumen, respectivamente, 7.425.552.878,77 y 5.837.086.222,34 euros, (25,77 % y 20,26 % de estos costes). El INSS, el ISM, FOGASA y MUFACE han soportado en conjunto el 0,42 % de estos gastos por 120.935.202,19 euros (epígrafe II.1.5).
4. El impacto más elevado de las medidas socio-laborales aprobadas corresponde a las dirigidas a las empresas en expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) para la protección del tejido empresarial y del empleo por cuenta ajena, que han supuesto 19.211.247.007,75 euros (66,68 % del total) en 2020, y se han materializado en prestaciones contributivas por desempleo y en exoneraciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, cuya cuantía asciende, respectivamente a 13.644.249.899,83 y 5.566.997.107,92 euros (subepígrafe II.1.3.2).

En relevancia económica le siguen las medidas de protección por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia o autónomos cuyo impacto total en este año 2020 ha sido de 7.182.063.583,97 euros (24,93 % del total), y contienen prestaciones económicas por cese de actividad abonadas a los autónomos en su condición de trabajadores, por 4.917.399.855,05 euros, y exenciones y exoneraciones en sus cotizaciones a la Seguridad Social, por 2.264.663.728,92 euros (subepígrafe II.1.2.2).

También es destacable el impacto del coste asociado a las medidas de protección social a los trabajadores por razones sanitarias asociadas al COVID-19, que asciende a 1.700.669.542,48 euros (un 5,90 % del total), de los que 1.694.325.113,09 euros corresponden a la IT asimilada a accidente de trabajo por COVID-19. El resto, por 6.344.429,39 euros, deriva de los capitales coste de pensiones por enfermedad profesional asociada al COVID-19, constituidos por las MCSS en la TGSS para los profesionales que tienen esta cobertura cubierta por estas entidades colaboradoras y que prestan sus servicios en centros sanitarios o sociosanitarios (epígrafe II.1.1).

5. El coste de las exoneraciones asociadas a la Prestación extraordinaria por cese de actividad regulada en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (PECATA) ha sido asumido en su totalidad por las MCSS en lugar de haberse efectuado por cada ente en la

proporción que les corresponde conforme a las cotizaciones que les resultan atribuibles, según dispone el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, tras la modificación introducida por la disposición final octava apartado uno del Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo. Ello se debe a la interpretación que del mencionado artículo 17 ha efectuado la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), sobre que dichas exoneraciones han de ser imputables a los entes que han asumido el gasto de la prestación por cese de actividad que llevan asociada estas exoneraciones, esto es, las MCSS (subepígrafe II.1.2.2).

6. El coste medio por beneficiario de cada una de las ayudas socio-laborales otorgadas para hacer frente al COVID-19, obtenido a partir de la información que sobre el impacto total de cada ayuda han suministrado los entes que las han gestionado, se ajusta a criterios de razonabilidad económica, con alguna excepción que se señala a continuación, puesto que sus respectivos importes se encuentran comprendidos dentro de los límites máximo y mínimo teóricos obtenidos a partir de la normativa reguladora aplicable en cada caso (subepígrafes II.1.2.2, II.1.3.2, II.1.3. 4 y II.1.4.1).

La falta de diferenciación entre el número de procesos de IT asimilada a accidente de trabajo por COVID-19 y de IT por accidente de trabajo no asociada al COVID-19 en el INSS, el ISM y MUFACE ha impedido verificar la razonabilidad del coste medio por ayuda otorgada a cada beneficiario en estas entidades (subepígrafe II.1.1.1).

Debido a las innumerables variables que intervienen en el cálculo de las exoneraciones en las cotizaciones a las empresas en ERTE (el tipo de ERTE en el que se encuentre la empresa en cada mes, el número de trabajadores empleados y si los mismos se encuentran en reducción o suspensión de jornada, incluso el Código Nacional de Actividades Económicas al que pertenece dicha empresa) no ha resultado posible determinar la razonabilidad de la exoneración media por código de cuenta de cotización de la empresa beneficiaria (subepígrafe II.1.3.2).

El procedimiento establecido por el SEPE para el pago de la mensualidad del subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal conduce a que, cuando la prestación abarca días naturales de dos meses consecutivos, el abono se efectúe en dos nóminas sucesivas, lo que justifica que haya mayor número de perceptores que de beneficiarios de la ayuda y distorsiona tanto el período medio de la ayuda como la cuantía media mensual por perceptor (subepígrafe II.1.3.4).

Las cuantías medias mensuales por perceptor en el subsidio extraordinario para empleados de hogar, en el subsidio especial de desempleo por agotamiento y en el subsidio por desempleo excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura obtenidas por el Tribunal superan los límites que marcan sus respectivas normas reguladoras debido, según información del SEPE, a los retrasos producidos en la presentación de las solicitudes por parte de los beneficiarios y/o a las incidencias acaecidas durante la tramitación de estas prestaciones(subepígrafe II.1.3.4).

7. Las medidas de cobertura socio-laboral aprobadas para afrontar el COVID-19 que han contado con un mayor alcance entre la población potencialmente protegida, en el período de marzo a diciembre de 2020, han sido las dirigidas al colectivo de trabajadores por cuenta propia o autónomos, que se han materializado en prestaciones económicas por cese de actividad y en exenciones y exoneraciones en las cotizaciones sociales, cuyo grado medio de cobertura en dicho período, ha sido, respectivamente, del 21,42 % y del 31,64 % de los beneficiarios potenciales; ello supone que el alcance medio de estas medidas haya sido de un 26,53 % (subepígrafe II.1.2.3).

8. Las medidas directas de protección del tejido empresarial y del empleo por cuenta ajena aprobadas para las empresas en situación de ERTE por COVID-19 (articuladas a través de ayudas con contenido económico) han sido, por su importancia respecto al alcance conseguido, las exoneraciones en las cotizaciones sociales concedidas a las empresas en ERTE y las prestaciones contributivas por desempleo otorgadas a los trabajadores por cuenta ajena de dichas empresas. El grado medio de cobertura de cada una de ellas, en el período de marzo a diciembre de 2020, ha sido, respectivamente, del 24,99 % y del 10,91 % de los beneficiarios potenciales. Ello supone que el alcance medio de estas medidas sea de un 17,95 % (subepígrafe II.1.3.3).
9. En las medidas de protección social a los trabajadores por razones sanitarias asociadas al COVID-19, las ayudas relativas a la prestación por IT asimilada a accidente de trabajo por COVID-19 han tenido un grado de cobertura medio del 1,33 %, que corresponde solo al colectivo protegido por las MCSS. No se ha podido determinar el grado de cobertura de la prestación de IT por COVID-19 para los afiliados al INSS, al ISM y a MUFACE, ya que estas entidades no tienen información diferenciada del número de procesos de IT por COVID-19 acaecidos en 2020 (subepígrafe II.1.1.1).
10. Las ayudas concedidas a las empresas vinculadas al sector turístico a través de bonificaciones de las cuotas empresariales por contingencias comunes y de los conceptos de recaudación conjunta han tenido un amplio grado de cobertura en la época de temporada alta del sector (meses de abril a septiembre) llegando a más de un 70 % de los beneficiarios potenciales del sector, constituido por la totalidad de los contratados con carácter fijo discontinuo (subepígrafe II.1.4.1).
11. Las medidas de naturaleza socio-laboral adoptadas frente al COVID-19 para la protección del tejido empresarial y del empleo, por cuenta propia y por cuenta ajena, han demostrado tener una incidencia positiva en la evolución de tres de los indicadores económicos más significativos que marcan la actividad económica del país que son, el Paro registrado, el número de empresas afiliadas (cuantificadas con referencia a los Códigos de Cuenta de Cotización -CCC- vigentes) y el número de trabajadores autónomos afiliados (cuantificados con referencia a los números de afiliación a la Seguridad Social -NAF- vigentes), ya que ante una bajada del Producto Interior Bruto (PIB) como la de 2020, del 9,89 %, la primera magnitud ha subido un 22,90 % y la segunda y tercera han caído, respectivamente un 6,48 % y un 0,35 %. Según las estimaciones del Tribunal de Cuentas, basadas en la obtención de ratios promedias de referencia que valoran el comportamiento de estos tres indicadores económicos ante las caídas del PIB, en el ejercicio 2020 el Paro registrado hubiera tenido un crecimiento mayor al que se ha producido realmente (podría haber llegado al 45,99 %), mientras que los CCC y los NAF podrían haber disminuido más de lo que lo han hecho (estimándose que estas caídas podrían haber alcanzado un 14,14 % y un 9,29 %, respectivamente). Por ello, las medidas adoptadas han mitigado los efectos negativos que la pandemia hubiera provocado sobre el desempleo y la afiliación, tanto de empresas como de trabajadores por cuenta propia o autónomos, por lo que pueden considerarse efectivas respecto a la finalidad que perseguían (subapartado II.2).

Asimismo, estas medidas y ayudas han tenido una mejor respuesta sobre las empresas de mayor tamaño y sus asalariados que, a pesar de haber experimentado caídas entre los meses de marzo y agosto, logran recuperarse, a diciembre de 2020, más que las de menor tamaño. Este hecho, a su vez, tiene un doble efecto positivo, primero sobre el empleo, lo que incide en un menor gasto en prestaciones y subsidios de desempleo; y en segundo lugar sobre los ingresos por cotizaciones sociales derivados de estas empresas ya que estos logran mantenerse estables en 2020. (subapartado II.2).

12. Las bonificaciones en las cuotas concedidas a las empresas vinculadas al sector turístico, además de contribuir al mantenimiento del empleo, pueden suponer un ahorro de costes para el SEPE equivalente, al menos, a 207,88 euros, por trabajador bonificado, puesto que el coste promedio por persona y mes de estas bonificaciones, 222,39 euros, es inferior al coste medio bruto mensual del subsidio por desempleo asociado al COVID-19 de menor cuantía, que asciende a 430,27 euros (subepígrafe II.1.4.1).
13. No ha sido posible determinar si el efecto resultante (tanto desde la perspectiva de su alcance o grado de cobertura como desde la de su efectividad) de los mecanismos de respuesta (medidas y ayudas económicas) creados para afrontar la crisis económica asociada al COVID-19 han sido o no los óptimos. Ello se debe a la inexistencia de antecedentes de similares características, tanto a nivel nacional como internacional, con los que efectuar valoraciones comparativas que permitan obtener conclusiones en las que basar recomendaciones para la mejora de dichos mecanismos, y también al hecho de que algunos de los efectos de estas medidas serán visibles en un plazo que excede el ámbito temporal de esta fiscalización. Esta última evaluación podría ser factible más adelante en el tiempo, cuando se conozcan los efectos a medio y largo plazo de las medidas y ayudas adoptadas (epígrafes II.1.1, II.1.2, II.1.3, II.1.4 y subapartado II.2).
14. Además de los costes asociados a las ayudas socio-laborales aprobadas para hacer frente al COVID-19, las entidades fiscalizadas han incurrido en otros costes e inversiones de carácter general, por un importe neto de al menos, 216.447.356,39 euros, que representa el 0,75 %, de todos los asociados al COVID-19. Este impacto se ha calculado teniendo en cuenta la información suministrada por dichas entidades y la obtenida por el propio Tribunal de Cuentas, si bien, no ha sido posible cuantificar la totalidad de los mismos (epígrafe II.5.2).

Los costes más significativos corresponden, principalmente a la cesión de recursos líquidos del Fondo de Garantía Salarial, de MUFACE, de la Mutualidad General Judicial y del Instituto Social de las Fuerzas Armadas a favor de la Administración General del Estado, por 317.030.000,00 euros. Asimismo, se ha producido un ahorro de costes por bonificaciones no practicadas sobre cotizaciones a la Seguridad Social exoneradas o exentas, por 169.519.667,91 euros, y de costes fijos generados por la falta de actividad, por 54.127.748,42 euros (epígrafe II.5.2).

15. No ha sido posible determinar el impacto económico del COVID-19 sobre los mecanismos de protección ordinarios o preexistentes relativos al subsidio de IT y a las prestaciones y subsidios de desempleo y de cese de actividad gestionados por los entes del ámbito subjetivo de la fiscalización, puesto que una cuantificación de esta naturaleza solo puede realizarse utilizando métodos estimativos de valoración, y los sistemas de cálculo utilizados, tanto por los entes fiscalizados como por el propio Tribunal de Cuentas, han dado resultados cuantitativos muy dispares entre sí. A ello debe añadirse que no se puede asociar el comportamiento de estas prestaciones exclusivamente al COVID-19 porque podrían existir otras variables de naturaleza sanitaria y de salud, en el caso de la prestación de IT, o de carácter puramente económico, en el caso de las prestaciones y subsidios de desempleo y de cese de actividad, que también podrían estar incidiendo en dicho comportamiento, sin que resulte posible determinar con exactitud de qué variables se trata ni el efecto que podrían estar causando (epígrafe II.5.1).
16. Las entidades y organismos autónomos del ámbito subjetivo de esta fiscalización se han enfrentado a la gestión de las ayudas socio-laborales adoptadas en la crisis provocada por el COVID-19 sin contar con un plan de contingencias previo que marcara sus actuaciones y sin precedentes en nuestra historia reciente que sirvieran de referencia para afrontar circunstancias de esta naturaleza. A pesar de ello, sus actuaciones en relación con las ayudas que les han sido encomendadas pueden considerarse operacionalmente resilientes. Ello se

debe a su capacidad de reacción y de adaptar, en un corto espacio de tiempo, sus estructuras organizativas y de personal, así como sus métodos y herramientas corporativas de trabajo, a la sistematización, organización, gestión y tramitación de las nuevas ayudas, para que llegaran a los beneficiarios lo antes posible, al tiempo que se ha dado continuidad y servicio al resto de sus actividades ordinarias (subapartado II.4).

17. La gestión de las ayudas socio-laborales aprobadas para afrontar los efectos del COVID-19 ha generado una carga de trabajo añadida a la actividad laboral del personal que presta sus servicios en las entidades del ámbito subjetivo de esta fiscalización, que ha sido especialmente intensa en el SEPE, la TGSS y las MCSS, por tratarse de los entes que han tramitado el mayor volumen de las ayudas aprobadas. Este esfuerzo adicional está relacionado fundamentalmente con la adaptación, en un corto espacio de tiempo, de sus organizaciones administrativas y de personal, de sus herramientas corporativas y sus dinámicas habituales de trabajo a la gestión de las nuevas ayudas, compatibilizándolas además con el resto de las actividades habituales propias de cada ente. El extenso y complejo compendio normativo a través del cual se han aprobado las medidas y las correlativas ayudas para afrontar la crisis del COVID-19, así como la necesidad de actuar con rapidez para hacer que las ayudas llegaran lo antes posible a la población beneficiaria, han sido también factores coadyuvantes de este mayor impacto en la carga de trabajo de estas organizaciones (subapartado II.4).

III.2. CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO DE LA CRISIS DEL COVID-19 EN LOS INGRESOS POR COTIZACIONES SOCIALES

18. La TGSS ha evaluado el descenso de la recaudación por cotizaciones sociales en 2020 con respecto a 2019, tanto de la propia como de las MCSS, en, al menos, 4.334.764.274,38 euros. No obstante, este Tribunal de Cuentas considera que este resultado no es concluyente, toda vez que una cuantificación de esta naturaleza solo puede realizarse utilizando métodos estimativos de valoración. Asimismo, los sistemas de cálculo utilizados, tanto por los entes fiscalizados como por el propio Tribunal de Cuentas, han dado resultados cuantitativos muy dispares entre sí. A ello debe añadirse que el comportamiento de estos ingresos no puede asociarse exclusivamente al COVID-19, porque podrían verse afectados por otras variables de carácter económico, sin que resulte posible determinar con exactitud de qué variables se trata ni el efecto que podrían estar causando (epígrafe II.5.1).

III.3. CONCLUSIONES SOBRE LAS FINANCIACIÓN RECIBIDA Y RECURSOS LÍQUIDOS PARA AFRONTAR LAS AYUDAS APROBADAS

19. El total de la financiación recibida por los entes del ámbito subjetivo de la fiscalización para afrontar los costes y el pago de las ayudas socio-laborales asociadas al COVID-19 asciende a 38.802.593.690,00 euros, de los que 36.502.593.690,00 euros se han recibido en la TGSS, y 2.300.000.000,00 euros en el SEPE. No han recibido financiación adicional para afrontar estas ayudas ni FOGASA, ni MUFACE (subepígrafe II.3.1.1).
20. Algunos de los objetivos específicos de los Programas operativos del FSE han sido reprogramados en 2020 con la finalidad de poder incluir entre los gastos financiados los derivados de las ayudas asociadas a los ERTE. La reasignación total de recursos para este fin ha sido de 1.175.496.845,00 euros, lo que incrementa la financiación disponible para estas ayudas en el SEPE, sin embargo, hasta 2021 no se han presentado las primeras solicitudes de financiación a los fondos europeos, por lo que, al exceder el ámbito temporal de esta fiscalización, no han sido contemplados dentro de la financiación de las ayudas COVID-19 (subepígrafe II.3.1.2).

21. En el conjunto de todos los entes que han soportado los costes asociados al COVID-19, el Tribunal de Cuentas estima que se ha producido un exceso de financiación estatal que asciende a 9.992.615.443,84 euros. Así, mientras que en el sistema de la Seguridad Social se ha producido un exceso de financiación de 23.160.827.609,02 euros, en el SEPE, existe un defecto de financiación de 13.126.403.942,86 euros. Ambas circunstancias se deben a la actual configuración que tiene la estructura organizativa del proceso de imputación de gastos e ingresos y del circuito financiero de pagos y cobros que presentan estas entidades, según la cual mientras el gasto por las prestaciones y subsidios por desempleo y los ingresos por cotizaciones sociales de desempleo y formación profesional se imputan presupuestariamente al SEPE, que es un organismo autónomo del Estado y por tanto un ente ajeno al sistema, la corriente de pagos y cobros asociada a estas obligaciones y derechos se produce dentro del circuito monetario del sistema, en concreto, en la TGSS (subepígrafe II.3.1.3).

El coste de las ayudas asumidas por FOGASA y MUFACE presenta déficit de financiación que asciende, respectivamente, a 34.420.975,97 y a 7.387.246,35 euros al no haber recibido recursos adicionales para su financiación (subepígrafe II.3.1.3).

22. La actual estructura organizativa que hay establecida para la imputación presupuestaria y el pago material de las prestaciones y subsidios por desempleo prevé que estas operaciones se realicen separadamente en dos ámbitos institucionales distintos. Esta discordancia organizativa da lugar a que las posibles tensiones de liquidez derivadas del pago de las ayudas encomendadas al SEPE para hacer frente al COVID-19, hayan sido gestionadas por la TGSS, para lo cual se ha otorgado un préstamo a 10 años por 16.500.000.000 euros (puesto que las transferencias corrientes recibidas en este servicio común han tenido por finalidad equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19 y el SEPE no forma parte del sistema). Asimismo, el SEPE también ha recibido transferencias de crédito para la cobertura presupuestaria de los gastos derivados de las ayudas asociadas al COVID-19, por 2.300.000.000 euros, así como la liquidez asociada, en lugar de ser recibida en la TGSS, que es el ente que ejecuta el pago material (subepígrafes II.3.1.1 y II.3.1.3).
23. La financiación estatal recibida por la TGSS se ha materializado en forma de dos transferencias corrientes, por un importe total de 20.002.593.690,00 euros, y de un préstamo a largo plazo, 16.500.000.000,00 euros.

En relación con el préstamo, aunque ha cumplido con la finalidad para la que fue otorgado, esto es, la de posibilitar el equilibrio financiero y de proporcionar cobertura a las obligaciones de la Seguridad Social, no es la vía más adecuada de financiación puesto que carece de racionalidad económico-financiera al no tener la misma naturaleza presupuestaria, económica y financiera que los gastos que ha financiado. Por otra parte, la concesión de este préstamo ha elevado el endeudamiento de la Seguridad Social frente al Estado en 2020 hasta 85.350.923.211,95 euros, que representa el 7,61 % del PIB.

A lo anterior hay que añadir que, puesto que este préstamo habrá de ser devuelto en 10 años, las ayudas del COVID-19 pagadas con cargo al mismo lo habrán sido, en definitiva, con los recursos propios del sistema procedentes de las cotizaciones sociales. Esta actuación es contraria al principio de separación de fuentes de financiación recogido en el artículo 109 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), puesto que estas ayudas socio-laborales contra el COVID-19 no forman parte de la acción protectora del sistema financiable con cotizaciones sociales sino con aportaciones del Estado. En consecuencia, si no se tuviera en cuenta la financiación recibida a través de dicho préstamo, se hubiera producido un déficit de financiación de 6.507.384.556,16 euros (subepígrafe II.3.1.1).

24. La financiación estatal recibida por el SEPE ha sido una transferencia corriente por 2.300.000.000 euros, con la finalidad de cubrir los defectos de crédito presupuestario en las rúbricas a las que se imputan las prestaciones contributivas por desempleo y las cotizaciones asociadas a los subsidios de desempleo. Esta transferencia ha cumplido con su finalidad de aumentar el crédito disponible en estas partidas, sin embargo, su cuantía no ha sido suficiente ya que se han producido insuficiencias presupuestarias, pero el SEPE desconoce si tales insuficiencias corresponden a costes asociados al COVID-19 o no. Ello se debe a que este organismo no ha contado con rúbricas presupuestarias específicas para imputar el coste de las ayudas asociadas al COVID-19 ni, en consecuencia, con créditos presupuestarios diferenciados, puesto que la metodología establecida en la Administración institucional del Estado para la identificación y el control de los costes que guardan relación con el COVID-19 ha consistido en introducir un código de control en el momento de su registro contable (subepígrafe II.3.1.1).
25. La TGSS a fin del ejercicio 2020 ha contado con un exceso de liquidez por las operaciones de pagos y cobros asociadas a las ayudas otorgadas para hacer frente al COVID-19, por 8.161.809.573,21 euros, sin embargo, desde marzo a octubre este servicio común ha presentado un defecto de liquidez acumulado que, a finales del citado mes de octubre, ascendía a 8.575.828.018,03 euros, y que se ha ido cubriendo mes a mes por el efectivo proveniente de la financiación prevista para las prestaciones contributivas del sistema (subepígrafe II.3.2.2).
26. Las actuaciones acometidas por la TGSS en la gestión de su presupuesto monetario, para anticiparse y estimar adecuadamente sus necesidades de financiación, así como la rapidez para tramitar las solicitudes relativas a la obtención de financiación adicional y la inmediatez de respuesta a dicha solicitud, han evitado tensiones de liquidez en el ámbito de la Seguridad Social (subepígrafe II.3.2.2).
27. El impacto sobre el resultado económico patrimonial de 2020 de las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización generado por el coste de las ayudas socio-laborales aprobadas para afrontar los efectos del COVID-19 así como por los costes generales y de inversión en los que ha sido necesario incurrir a causa de la pandemia asciende a 29.013.627.732,19 euros, de los que el 99,30 % corresponde a los costes de las ayudas socio-laborales contra el COVID-19 (28.809.978.246,16 euros). El impacto sobre el resultado presupuestario de todos los costes asociados al COVID-19 estimados por el Tribunal de Cuentas ha sido cifrado en 27.471.787.582,78 euros (subapartado II.6).

III.4. CONCLUSIONES SOBRE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

28. Las páginas web de los entes que forman parte del ámbito subjetivo de esta fiscalización contienen información accesible para el ciudadano con datos sobre aquellas medidas que le resulten de interés y que todavía puedan solicitar, sus requisitos de acceso, normativa y procedimiento de concesión. Asimismo, algunas de ellas, cuentan con estadísticas e informes que permiten al ciudadano valorar el grado de cumplimiento y la calidad del servicio público prestado (subapartado II.7).

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL GOBIERNO

Se recomienda que se lleven a cabo los estudios oportunos para evaluar la conveniencia de que la cobertura de la protección por desempleo, contributiva y no contributiva se integre en los presupuestos de la Seguridad Social, puesto que, conforme al artículo 42 del TRLGSS, esta protección social forma parte del sistema de la Seguridad Social y su pago se realiza a través del circuito financiero de la TGSS. Con ello se conseguiría reunificar en la misma área administrativa del sistema de la Seguridad Social, la imputación presupuestaria de los gastos por este concepto y su pago material, evitando así las posibles disfunciones entre el presupuesto del SEPE y la liquidez de la TGSS.

Estas disfunciones presupuestarias y de liquidez también podrían solventarse si las transferencias del Estado que recibe el SEPE para la cobertura de este tipo de gastos tuvieran entrada en el circuito financiero de la Seguridad Social, para, seguidamente, efectuar su abono en formalización a este organismo autónomo. De esta manera, quedarían en la TGSS los recursos líquidos asociados a dichas transferencias, para afrontar los pagos de las prestaciones y subsidios de desempleo, y, a la vez, el SEPE contaría con la cobertura presupuestaria necesaria para asumir la imputación de los gastos por este concepto.

IV.2. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL INSS Y AL ISM

El INSS y el ISM han de determinar con exactitud y rigurosidad el importe que corresponda a las prestaciones por IT asimilada a accidente de trabajo por COVID-19 abonada a los beneficiarios bajo la modalidad de pago delegado, con la finalidad de mejorar el control y seguimiento de estos gastos extraordinarios del sistema de la Seguridad Social.

IV.3. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA A LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La DGOSS debería ajustar su interpretación del artículo 17 del Real Decreto ley 17/2020, de 17 de marzo a lo dispuesto al efecto en la disposición final octava apartado uno del Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, para que los entes que han de asumir los costes derivados de las exoneraciones asociadas a la prestación extraordinaria por cese de actividad regulada en el precitado artículo, los imputen correctamente.

Madrid, 29 de junio de 2022

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO 1** MARCO LEGISLATIVO APLICABLE
- ANEXO 2** CUERPO NORMATIVO APROBADO EN MATERIA SOCIO-LABORAL PARA HACER FRENTE AL COVID-19
- ANEXO 3** GRADO DE COBERTURA
- ANEXO 4** COSTE POR AYUDAS COVID-19 Y ENTES QUE LAS ASUMEN
- ANEXO 5** EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS APROBADAS PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO
- ANEXO 6** CARGA DE TRABAJO DERIVADA DE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS
- ANEXO 7** IMPACTO ECONÓMICO DE OTROS COSTES ORGANIZATIVOS Y DE CARÁCTER GENERAL
- ANEXO 8** EFECTO SOBRE LOS RESULTADOS

ANEXO 1

MARCO LEGISLATIVO APLICABLE

ANEXO 1. MARCO LEGISLATIVO APLICABLE

- Constitución española.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.
- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 3/2020, de 18 de septiembre de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.
- Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.
- Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.
- Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario.
- Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.
- Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.
- Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

- Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19.
- Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.
- Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.
- Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.
- Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.
- Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
- Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural.
- Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético.
- Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria.
- Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.
- Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.
- Real Decreto-ley 11/2021 de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.
- Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.
- Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.
- Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.
- Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.
- Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social (derogado por el del Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social).
- Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.
- Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2.
- Orden de 11 de marzo de 1985 por la que se establecen criterios estadísticos para la medición del Paro Registrado.
- Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto.
- Resolución de 10 de septiembre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto.

ANEXO 2

CUERPO NORMATIVO APROBADO EN MATERIA SOCIO-LABORAL PARA HACER FRENTE AL COVID-19

II.1.1 - MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL A LOS TRABAJADORES POR RAZONES SANITARIAS ASOCIADAS AL COVID-19		
MEDIDA	ARTÍCULO Y DISPOSICIÓN AFECTADOS	NORMATIVA MODIFICACIONES POSTERIORES
Consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los períodos de aislamiento o contagio las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19	Art. 5 RDL 6/2020, de 10 de marzo	- Disp. final 1 RDL 13/2020, de 7 de abril - Disp. final 10 RDL 27/2020, de 4 de agosto (Derogado) - Disp. final 10 RDL 28/2020, de 22 de septiembre
Consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los períodos de restricción en las salidas del municipio donde tengan el domicilio o su centro de trabajo las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19	Art. 5 RDL 6/2020, de 10 de marzo	- Disp. final 1 RDL 13/2020, de 7 de abril - Disp. final 10 RDL 27/2020, de 4 de agosto (Derogado) - Disp. final 10 RDL 28/2020, de 22 de septiembre
Consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los períodos de aislamiento o contagio del personal encuadrado en los Regímenes Especiales de los Funcionarios Públicos como consecuencia del virus COVID-19	Art. 11 RDL 7/2020, de 12 de marzo	
Consideración como enfermedad profesional derivada de accidente de trabajo las enfermedades padecidas por el personal que presta servicio en centros sanitarios o sociosanitarios como consecuencia del contagio del virus SARS-CoV2 durante el estado de alarma	Art. 9 RDL 19/2020, de 26 de mayo Disp. transit. tercera RDL 19/2020, de 26 de mayo Disp. adic. cuarta RDL 28/2020, de 22 de septiembre Art. 6 RDL 3/2021, de 2 de febrero	- Disp. adic. 8 RDL 27/2020, de 4 de agosto (Derogado)
II.1.2 - MEDIDAS DE PROTECCIÓN POR EL CESE DE ACTIVIDAD LABORAL DEL TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMO		
MEDIDA	ARTÍCULO Y DISPOSICIÓN AFECTADOS	NORMATIVA MODIFICACIONES POSTERIORES
Prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (PECATA)	Art. 17 RDL 8/2020, de 17 de marzo	- Disp. final 1.8 RDL 11/2020, de 31 de marzo - Disp. final 2 RDL 13/2020, de 7 de abril - Disp. final 8.1 RDL 15/2020, de 21 de abril - Disp. final 8.1 RDL 19/2020, de 26 de mayo
Prestación de cese de actividad y trabajo por cuenta propia (POECATA)	Art. 9 RDL 24/2020, de 26 de junio	
Prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada (PETECATA)	Art. 10 RDL 24/2020, de 26 de junio	

MEDIDA	ARTÍCULO Y DISPOSICIÓN AFECTADOS	NORMATIVA	MODIFICACIONES POSTERIORES
Prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del virus COVID-19 (PECANE I)	Art. 13.1 RDL 30/2020, de 29 de septiembre		
Prestación extraordinaria de cese de actividad para aquellos trabajadores autónomos que no puedan causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad prevista en la disposición adicional cuarta de este real decreto-ley o a la prestación de cese de actividad regulada en los artículos 327 y siguientes de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (PECANE II)	Art. 13.2 RDL 30/2020, de 29 de septiembre		
Prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada (PETECATA II)	Art. 14 RDL 30/2020, de 29 de septiembre		
Prórroga de las prestaciones ya causadas al amparo del artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (PRÓRROGA POECATA)	Disp. adic. cuarta RDL 30/2020, de 29 de septiembre		
Derecho a la prestación de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia (POECATA II)	Disp. adic. cuarta RDL 30/2020, de 29 de septiembre		
Exoneraciones prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (EXONERACIONES - PECATA)	Art. 17 RDL 8/2020, de 17 de marzo (Apartados 4 y 8)	<ul style="list-style-type: none"> - Disp. final 1.8 RDL 11/2020, de 31 de marzo - Disp. final 2 RDL 13/2020, de 7 de abril - Disp. final 8.1 RDL 19/2020, de 26 de mayo 	
Exención en la cotización a favor de los trabajadores autónomos que hayan percibido la prestación extraordinaria de cese de durante el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (EXONERACIONES TRAS PECATA)	Art. 8 RDL 24/2020, de 26 de junio		
Devolución de cuotas contingencias comunes prestación de cese de actividad y trabajo por cuenta propia (DEVOLUCIÓN CUOTAS CC - POECATA)	Art. 9 RDL 24/2020, de 26 de junio (Apartado 6)		
Exoneraciones prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada (EXONERACIONES - PETECATA)	Art. 10 RDL 24/2020, de 26 de junio (Apartado 5)		

MEDIDA	ARTÍCULO Y DISPOSICIÓN AFECTADOS	NORMATIVA	MODIFICACIONES POSTERIORES
<p>Prórroga de las prestaciones ya causadas al amparo del artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (DEVOLUCIÓN CUOTAS CC - PRÓRROGA POECATA)</p>	<p>Disp. adic. cuarta RDL 30/2020, de 29 de septiembre</p>		
<p>Exoneraciones prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del virus COVID-19 (EXONERACIONES - PECANE I)</p>	<p>Art. 13 RDL 30/2020, de 29 de septiembre (Apartado 1.d)</p>		
<p>Exoneraciones prestación extraordinaria de cese de actividad para aquellos trabajadores autónomos que no puedan causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad prevista en la disposición adicional cuarta de este real decreto-ley o a la prestación de cese de actividad regulada en los artículos 327 y siguientes de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (EXONERACIONES - PECANE II)</p>	<p>Art. 13 RDL 30/2020, de 29 de septiembre (Apartado 2.e)</p>		
<p>Exoneraciones prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada (EXONERACIONES - PETECATA II)</p>	<p>Art. 14 RDL 30/2020, de 29 de septiembre (Apartado 5)</p>		
<p>II.1.3 - MEDIDAS DE PROTECCIÓN DEL TEJIDO EMPRESARIAL Y DEL EMPLEO POR CUENTA AJENA</p>			
<p>MEDIDA</p> <p>Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por causa de FM (ERTES FM)</p>	<p>Art. 22 RDL 8/2020, de 17 de marzo</p>	<p>NORMATIVA</p>	<p>MODIFICACIONES POSTERIORES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medidas extraordinarias de desarrollo en RDL 9/2020, de 27 de marzo - Disp. adic. 1 RDL 9/2020, de 27 de marzo - Art. 1 RDL 18/2020, de 12 de mayo - Art. 1 RDL 24/2020, de 26 de junio - Art. 1 RDL 30/2020, de 29 de septiembre - Medidas extraordinarias de desarrollo en RDL 9/2020, de 27 de marzo - Art. 2 RDL 18/2020, de 12 de mayo - Art. 2 RDL 24/2020, de 26 de junio - Art. 3 RDL 30/2020, de 29 de septiembre
<p>Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por causa económica, técnica, organizativa y de producción (ERTES ETOP)</p>	<p>Art. 23 RDL 8/2020, de 17 de marzo</p>	<p>NORMATIVA</p>	<p>MODIFICACIONES POSTERIORES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medidas extraordinarias de desarrollo en RDL 9/2020, de 27 de marzo - Art. 2 RDL 18/2020, de 12 de mayo - Art. 2 RDL 24/2020, de 26 de junio - Art. 3 RDL 30/2020, de 29 de septiembre

MEDIDA	ARTÍCULO Y DISPOSICIÓN AFECTADOS	NORMATIVA	MODIFICACIONES POSTERIORES
Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por causa de FM, respecto de las suspensiones de contratos y reducciones de jornada aplicables a la parte de actividad no afectada por las condiciones de mantenimiento de las actividades que deban mantenerse de acuerdo con la declaración del estado de alarma (ERTES FM PARCIAL)	Art. 1 RDL 18/2020, de 12 de mayo	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 1 RDL 24/2020, de 26 de junio - Art. 1 RDL 30/2020, de 29 de septiembre 	
Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de los procedimientos referidos en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020 de 17 de marzo, y sus prórrogas	Art. 25 RDL 8/2020, de 17 de marzo Art. 3 RDL 18/2020, de 12 de mayo Art. 3 RDL 24/2020, de 26 de junio Art. 8 RDL 30/2020, de 29 de septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas extraordinarias de desarrollo en Art. 3 RDL 9/2020, de 27 de marzo - Disp. final 8.3 RDL 15/2020, de 21 de abril 	
Impedimento del desarrollo de actividad por la adopción de nuevas restricciones o medidas de contención que así lo impongan en alguno de los centros de trabajo (IMPEDIMENTO DE LA ACTIVIDAD)	Disp. adic. primera 2 RDL 24/2020, de 26 de junio		
Expedientes de regulación temporal de empleo por impedimento de actividad (IMPEDIMENTO DE LA ACTIVIDAD)	Art. 2 RDL 30/2020, de 29 de septiembre (Apartado 1)		
Expedientes de regulación temporal de empleo por limitaciones de actividad (LIMITACIÓN DE LA ACTIVIDAD)	Art. 2 RDL 30/2020, de 29 de septiembre (Apartado 2)		
Exoneraciones ERTES de FM y sus prórrogas (EXONERACIONES - ERTES FM)	Art. 24 RDL 8/2020, de 17 de marzo Art. 4 RDL 18/2020, de 12 de mayo (Apartado 1) Disp. adic. primera 2 RDL 18/2020, de 12 de mayo Disp. adic. primera 1 RDL 24/2020, de 26 de junio Disp. adic. primera 3 RDL 30/2020, de 29 de septiembre Disp. adic. primera 4 RDL 30/2020, de 29 de septiembre Disp. adic. primera 2 RDL 18/2020, de 12 de mayo Art. 4 RDL 24/2020, de 26 de junio (Apartado 2) Disp. adic. primera 3 RDL 30/2020, de 29 de septiembre Disp. adic. primera 4 RDL 30/2020, de 29 de septiembre	<ul style="list-style-type: none"> - Disp. final 1.1 y 1.2 RDL 18/2020, de 12 de mayo - Disp. final 8.2 RDL 19/2020, de 26 de mayo 	
Exoneraciones ERTES ETOP y sus prórrogas (EXTENSIÓN EXONERACIONES - ERTES ETOP)	Art. 4 RDL 18/2020, de 12 de mayo (Apartado 2) Art. 4 RDL 24/2020, de 26 de junio (Apartado 1) Disp. adic. primera 3 RDL 30/2020, de 29 de septiembre Disp. adic. primera 4 RDL 30/2020, de 29 de septiembre		
Exoneraciones ERTES de FM parcial y sus prórrogas (EXONERACIONES - ERTES FM PARCIAL)	Art. 4 RDL 24/2020, de 26 de junio (Apartado 2)		- Disp. final 13.2 y 3 RDL 19/2020, de 26 de mayo
Exoneraciones ERTES de FM que transitan a ERTES ETOP (EXONERACIONES - ERTES FM A ERTES ETOP)	Art. 4 RDL 24/2020, de 26 de junio (Apartado 2) Disp. adic. primera 3 RDL 30/2020, de 29 de septiembre Disp. adic. primera 4 RDL 30/2020, de 29 de septiembre		

MEDIDA	ARTÍCULO Y DISPOSICIÓN AFECTADOS	NORMATIVA	MODIFICACIONES POSTERIORES
Exoneraciones ERTES por impedimento de actividad y sus prórrogas (EXONERACIONES - POR IMPEDIMENTO ACTIVIDAD)	Disp. adic. primera 2 RDL 24/2020, de 26 de junio Disp. transit. Única RDL 30/2020, de 29 de septiembre Art. 2 RDL 30/2020, de 29 de septiembre (Apartado 1)		
Exoneraciones ERTES por limitaciones de actividad (EXONERACIONES - POR LIMITACIÓN ACTIVIDAD)	Art. 2 RDL 30/2020, de 29 de septiembre (Apartado 2)		
Exoneraciones ERTES FM y FM parcial para determinadas actividades de los sectores de turismo, hostelería y comercio (EXONERACIONES - ERTES FM) (EXONERACIONES - ERTES FM PARCIAL)	Art. 7 RDL 35/2020, de 22 de diciembre		
II.1.4 - OTRAS MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO			
MEDIDA	ARTÍCULO Y DISP. AFECTADOS	NORMATIVA	MODIFICACIONES POSTERIORES
Moratorias como medidas de apoyo a las empresas y trabajadores por cuenta ajena	Art. 34 RDL 11/2020, de 31 de marzo		- Disp. final 3.1 RDL 13/2020, de 7 de abril
Aplazamientos como medidas de apoyo a las empresas y trabajadores por cuenta ajena	Art. 35 RDL 11/2020, de 31 de marzo		- Disp. final 10.4 RDL 15/2020, de 21 de abril
Bonificaciones por COVID-19 y sus prórrogas (Meses de febrero a octubre de 2020)	Art. 13 RDL 7/2020, de 12 de marzo Disp. adic. cuarta RDL 25/2020, de 3 de julio		
Medidas extraordinarias relativas a la prórroga del subsidio por desempleo y a la declaración anual de rentas	Arts. 26 y 27 RDL 8/2020, de 17 de marzo		
Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social	Arts. 30 a 32 RDL 11/2020, de 31 de marzo Disp. transit. tercera RDL 11/2020, de 31 de marzo		
Subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal	Art. 33 RDL 11/2020, de 31 de marzo Disp. transit. tercera RDL 11/2020, de 31 de marzo		
Medidas extraordinarias en materia de empleo agrario	RDL 13/2020, de 7 de abril		
Situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral en el período de prueba producida durante la vigencia del estado de alarma	Art. 22 RDL 15/2020, de 21 de abril		
Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los artistas en espectáculos públicos que no se encuentren afectados por procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada reguladas por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19	Art. 2 RDL 17/2020, de 5 de mayo Disp. transit. cuarta RDL 19/2020, de 26 de mayo Art. 2 RDL 32/2020, de 3 de noviembre		- Disp. final 12 RDL 19/2020, de 26 de mayo
Prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o que realicen trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas	Art. 9 RDL 30/2020, de 29 de septiembre		

MEDIDA	ARTÍCULO Y DISPOSICIÓN AFECTADOS	NORMATIVA	MODIFICACIONES POSTERIORES
Subsidio especial por desempleo	Art. 1 RDL 32/2020, de 3 de noviembre		- Disp. adic. quinta y sexta RDL 35/2020, de 22 de diciembre
Subsidio por desempleo excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura	Art. 3 RDL 32/2020, de 3 de noviembre		
Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de profesionales taurinos	Art. 4 RDL 32/2020, de 3 de noviembre		

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3

GRADO DE COBERTURA

ANEXO 3.1: GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE IT POR COVID-19

Período	Trabajadores afiliados al sistema	Perceptores mensuales de las MCSS	Porcentaje de cobertura
Marzo	17.160.560	325.059	1,89 %
Abril	17.122.915	207.836	1,21 %
Mayo	17.329.411	80.311	0,46 %
Junio	17.209.209	70.272	0,41 %
Julio	17.363.626	108.900	0,63 %
Agosto	17.265.503	274.001	1,59 %
Septiembre	17.559.375	370.403	2,11 %
Octubre	17.705.877	472.988	2,67 %
Noviembre	17.748.786	353.177	1,99 %
Diciembre	17.682.913	234.449	1,33 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la información que sobre perceptores de prestaciones por IT COVID-19 y colectivo protegido por las MCSS ha suministrado la DGOSS.

ANEXO 3.2: GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES EXTRAORDINARIAS POR CESE DE ACTIVIDAD Y DE LAS EXONERACIONES Y EXENCIONES EN LA COTIZACIÓN ASOCIADAS AL COVID-19

Período	Trabajadores por cuenta propia afiliados al sistema ^(*)	Prestaciones por cese de actividad		Exenciones y Exoneraciones	
		Perceptores mensuales	Grado de cobertura	Perceptores mensuales	Grado de cobertura
Marzo	3.239.608	1.257.831	38,83 %	1.257.831	38,83 %
Abril	3.219.650	1.461.467	45,39 %	1.461.467	45,39 %
Mayo	3.242.175	1.477.381	45,57 %	1.477.381	45,57 %
Junio	3.260.173	1.478.665	45,36 %	1.478.665	45,36 %
Julio	3.271.930	129.903	3,97 %	1.458.207	44,57 %
Agosto	3.272.424	143.050	4,37 %	1.456.033	44,49 %
Septiembre	3.269.130	147.387	4,51 %	1.455.525	44,52 %
Octubre	3.280.304	240.312	7,33 %	59.419	1,81 %
Noviembre	3.280.838	321.382	9,80 %	109.478	3,34 %
Diciembre	3.283.358	299.288	9,12 %	82.260	2,51 %

^(*) Trabajadores por cuenta propia afiliados en 2020 al RETA, al RETM y al SETA.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la TGSS y sobre el total de trabajadores por cuenta propia afiliados en 2020 al RETA, al RETM y al SETA, a último día de cada mes, según información obtenida de la página web de la Seguridad Social (Serie de afiliación Último día del mes):

www.seg-social.es/Estadisticas/EST8

ANEXO 3.3: GRADO DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO ASOCIADAS A UN ERTE POR COVID-19

Período	Trabajadores por cuenta ajena afiliados al sistema ^(*)	Perceptores mensuales	Grado de cobertura
Marzo	14.817.348	9.458	0,06 %
Abril	14.800.844	2.563.893	17,32 %
Mayo	14.968.409	3.387.280	22,63 %
Junio	14.851.443	2.840.735	19,13 %
Julio	15.029.481	1.912.497	12,72 %
Agosto	14.947.423	1.432.173	9,58 %
Septiembre	15.201.361	1.235.946	8,13 %
Octubre	15.327.846	937.804	6,12 %
Noviembre	15.313.647	1.027.742	6,71 %
Diciembre	15.240.012	1.019.827	6,69 %

(*) No incluye los trabajadores del Sistema Especial de Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social ni los trabajadores por cuenta propia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sobre perceptores ha facilitado el SEPE y del total de trabajadores por cuenta ajena afiliados al sistema en 2020, a último día de cada mes, según información obtenida de la página web de la Seguridad Social (Serie de afiliación Último día del mes): www.seg-social.es/Estadisticas/EST8

ANEXO 3.4: GRADO DE COBERTURA DE LAS EXONERACIONES A LAS EMPRESAS EN ERTE POR COVID-19

Período	Empresas en alta en la Seguridad Social ^(*)	Empresas beneficiarias en ERTE ^(*)	Grado de cobertura
Marzo	1.359.821	508.037	37,36 %
Abril	1.347.934	554.300	41,12 %
Mayo	1.373.528	521.822	37,99 %
Junio	1.389.509	484.687	34,88 %
Julio	1.403.578	394.353	28,10 %
Agosto	1.395.394	345.465	24,76 %
Septiembre	1.397.036	329.055	23,55 %
Octubre	1.400.332	68.685	4,90 %
Noviembre	1.386.864	115.007	8,29 %
Diciembre	1.380.344	123.089	8,92 %

(*) Cada empresa se corresponde con un CCC.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información sobre empresas beneficiarias suministrada por la TGSS y del total de empresas (asociadas a un CCC) en alta en la Seguridad Social, según los datos obtenidos de la página web de la Seguridad Social: www.seg-social.es/Estadisticas/EST20

ANEXO 3.5: GRADO DE COBERTURA DE LAS BONIFICACIONES POR COVID-19

Mes	Trabajadores bonificados	Contratados fijos discontinuos	Grado de cobertura
Febrero	2.860	30.014	9,53 %
Marzo	17.952	46.044	38,99 %
Abril	44.087	54.990	80,17 %
Mayo	54.266	64.873	83,65 %
Junio	61.967	80.249	77,22 %
Julio	87.070	100.698	86,47 %
Agosto	98.180	111.000	88,45 %
Septiembre	97.767	134.861	72,49 %
Octubre	48.012	157.828	30,42 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos sobre trabajadores bonificados facilitada por el SEPE y los contratados fijos discontinuos según información obtenida de la página web del SEPE: Datos estadísticos generales de contratos del SEPE según tipo de jornada por meses: www.sepe.es/Estadisticas/Contratos

ANEXO 4

COSTE POR AYUDAS COVID-19 Y ENTES QUE LAS ASUMEN

Tipo de ayuda	MCSS	INSS	ISM	TGSS	SEPE	FOGASA	MUFACE	TOTAL
IT AT COVID-19	1.607.810.886,87	78.849.862,19	277.117,68	-	-	-	7.387.246,35	1.694.325.113,09
Capitales coste personal sanitario	6.344.429,39	-	-	-	-	-	-	6.344.429,39
Prestaciones cese de actividad de Autónomos	4.906.385.180,73	-	-	-	11.014.674,32	-	-	4.917.399.855,05
Exoneraciones Autónomos	323.464.579,27	-	-	1.934.056.186,70	7.142.962,95	-	-	2.264.663.728,92
Prestaciones desempleo trabajadores en ERTE	-	-	-	-	13.644.249.899,83	-	-	13.644.249.899,83
Exoneraciones empresas en ERTE	581.547.802,51	-	-	3.869.378.562,59	1.081.649.766,85	34.420.975,97	-	5.566.997.107,92
Otras prestaciones de desempleo para trabajadores no afectados por un ERTE	-	-	-	-	558.699.231,06	-	-	558.699.231,06
Bonificaciones hostelería	-	-	-	-	123.647.407,85	-	-	123.647.407,85
Reducciones de las cotizaciones agrarias por cuenta ajena	-	-	-	28.314.984,35	-	-	-	28.314.984,35
Aplazamientos	-	-	-	5.336.488,70	-	-	-	5.336.488,70
Moratorias	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	7.425.552.878,77	78.849.862,19	277.117,68	5.837.086.222,34	15.426.403.942,86	34.420.975,97	7.387.246,35	28.809.978.246,16

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización.

ANEXO 5

EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS APROBADAS PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO

ANEXO 5.1: EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PARO REGISTRADO (2009-2020)

Ejercicio	Paro registrado(*)	PIB (en millones de euros)	Variación % del Paro registrado	Variación % del PIB	Ratio Variación % Paro / Variación % PIB
2008	3.128.963	1.109.541	-	-	-
2009	3.923.603	1.069.323	25,40 %	(3,62 %)	(7,01)
2010	4.100.073	1.072.709	4,50 %	0,32 %	14,20
2011	4.422.359	1.063.763	7,86 %	(0,83 %)	(9,43)
2012	4.848.723	1.031.099	9,64 %	(3,07 %)	(3,14)
2013	4.701.338	1.020.348	(3,04 %)	(1,04 %)	2,92
2014	4.447.711	1.032.158	(5,39 %)	1,16 %	(4,66)
2015	4.093.508	1.077.590	(7,96 %)	4,40 %	(1,81)
2016	3.702.974	1.113.840	(9,54 %)	3,36 %	(2,84)
2017	3.412.781	1.161.867	(7,84 %)	4,31 %	(1,82)
2018	3.202.297	1.204.241	(6,17 %)	3,65 %	(1,69)
2019	3.163.605	1.244.772	(1,21 %)	3,37 %	(0,36)
2020	3.888.137	1.121.698	22,90 %	(9,89 %)	(2,32)

(*) Dato de Paro registrado en el mes de diciembre de cada ejercicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Paro registrado obtenidos de la página web del SEPE www.sepe.es/Estadisticas/Paro y del PIB de la web del INE (consultada durante la realización de los trabajos de fiscalización, cuyas cifras han podido ser modificadas con posterioridad) www.ine.es/Tabla-PIB Agregados macroeconómicos: PIB a precios de mercado, ajustados de estacionalidad y calendario.

ANEXO 5.2: EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LOS CÓDIGOS DE CUENTA DE COTIZACIÓN DE LAS EMPRESAS (2009-2020)

Ejercicio	CCC media anual	PIB (en millones de euros)	Variación % de CCC	Variación % del PIB	Ratio Variación % CCC / Variación % PIB
2008	1.607.158	1.109.541	-	-	-
2009	1.503.137	1.069.323	(6,47 %)	(3,62 %)	1,79
2010	1.462.718	1.072.709	(2,69 %)	0,32 %	(8,49)
2011	1.436.597	1.063.763	(1,79 %)	(0,83 %)	2,14
2012	1.399.072	1.031.099	(2,61 %)	(3,07 %)	0,85
2013	1.379.282	1.020.348	(1,41 %)	(1,04 %)	1,36
2014	1.406.167	1.032.158	1,95 %	1,16 %	1,68
2015	1.448.265	1.077.590	2,99 %	4,40 %	0,68
2016	1.470.624	1.113.840	1,54 %	3,36 %	0,46
2017	1.479.829	1.161.867	0,63 %	4,31 %	0,15
2018	1.488.604	1.204.241	0,59 %	3,65 %	0,16
2019	1.495.548	1.244.772	0,47 %	3,37 %	0,14
2020	1.398.694	1.121.698	(6,48 %)	(9,89 %)	0,65

Fuente: Elaboración propia con los datos mensuales de CCC de los ejercicios 2008 a 2020 de la página web de la Seguridad Social: www.seg-social.es/Estadisticas/EST20 y del PIB de la web del INE (consultada durante la realización de los trabajos de fiscalización, cuyas cifras han podido ser modificadas con posterioridad) www.ine.es/Tabla-PIB Agregados macroeconómicos: PIB a precios de mercado, ajustados de estacionalidad y calendario.

ANEXO 5.3: EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LOS NÚMEROS DE AFILIACIÓN DE LOS AUTÓNOMOS (2009-2020)

Ejercicio	NAF autónomos media anual	PIB (en millones de euros)	Variación % de NAF	Variación % del PIB	Ratio Variación % NAF / Variación % PIB
2008	3.392.780	1.109.541	-	-	-
2009	3.228.276	1.069.323	(4,85 %)	(3,62 %)	1,34
2010	3.140.055	1.072.709	(2,73 %)	0,32 %	(8,63)
2011	3.102.372	1.063.763	(1,20 %)	(0,83 %)	1,44
2012	3.059.188	1.031.099	(1,39 %)	(3,07 %)	0,45
2013	3.040.926	1.020.348	(0,60 %)	(1,04 %)	0,57
2014	3.109.329	1.032.158	2,25 %	1,16 %	1,94
2015	3.168.519	1.077.590	1,90 %	4,40 %	0,43
2016	3.200.131	1.113.840	1,00 %	3,36 %	0,30
2017	3.222.797	1.161.867	0,71 %	4,31 %	0,16
2018	3.256.753	1.204.241	1,05 %	3,65 %	0,29
2019	3.274.207	1.244.772	0,54 %	3,37 %	0,16
2020	3.262.794	1.121.698	(0,35 %)	(9,89 %)	0,04

Fuente: Elaboración propia con los datos mensuales de NAF de trabajadores por cuenta propia o autónomos de los ejercicios 2008 a 2020 de la página web de la Seguridad Social: www.seg-social.es/Estadisticas/EST8 y del PIB de la web del INE (consultada durante la realización de los trabajos de fiscalización, cuyas cifras han podido ser modificadas con posterioridad) <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=30678&L=0>. Agregados macroeconómicos: PIB a precios de mercado, ajustados de estacionalidad y calendario.

ANEXO 6

CARGA DE TRABAJO DERIVADA DE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS

ANEXO 6.1: INTENSIDAD DE LA CARGA DE TRABAJO EN EL SEPE POR PRESTACIONES DE DESEMPLEO ASOCIADA A ERTE POR COVID-19. EJERCICIO 2020

Mes	Perceptores ERTE	Plantilla media	Perceptores / Plantilla media
Marzo	9.458	7.667	1,23
Abril	2.563.893	8.101	316,49
Mayo	3.387.280	8.423	402,15
Junio	2.840.735	8.537	332,76
Julio	1.912.497	8.527	224,29
Agosto	1.432.173	8.482	168,85
Septiembre	1.235.946	8.602	143,68
Octubre	937.804	8.785	106,75
Noviembre	1.027.742	8.903	115,44
Diciembre	1.019.827	8.848	115,26

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el SEPE.

ANEXO 6.2: CARGA DE TRABAJO EN LAS MCSS POR LAS PRESTACIONES DE CESE DE ACTIVIDAD E IT ASOCIADAS AL COVID-19

Mes	Perceptores Cese de actividad-COVID-19	Perceptores IT-COVID-19	Perceptores Cese actividad COVID-19 / Plantilla media	Perceptores IT-COVID-19 / Plantilla media
Marzo	630.871	206.682	209,03	68,48
Abril	801.267	140.349	265,49	46,50
Mayo	957.394	53.616	317,22	17,77
Junio	993.713	46.378	329,26	15,37
Julio	85.551	63.018	28,35	20,88
Agosto	97.790	174.030	32,40	57,66
Septiembre	102.444	251.105	33,94	83,20
Octubre	140.214	316.124	46,46	104,74
Noviembre	236.364	230.929	78,32	76,52
Diciembre	233.313	148.023	77,31	49,05

Plantilla media de 2020: 3.018,04 personas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGOSS y por las MCSS.

ANEXO 7

IMPACTO ECONÓMICO DE OTROS COSTES ORGANIZATIVOS Y DE CARÁCTER GENERAL

Entidad, MCSS u OAAA	Adaptación a nuevas ayudas y mecanismos preexistentes (1)	Protección de los trabajadores y usuarios (2)	Adaptación al teletrabajo (2)	Costes del INGESA (3)	Ahorro de costes (4)	Cesión de recursos a las CCAA (5)	Compensación recibida por atención pacientes SPS (5)	Cesión de recursos liquidados a la AGE (6)	Bonificaciones ERTE y CATA (7)	Total Entidad, MCSS u OAAA
INSS	876.839,29	2.635.213,58	252,29	-	(4.787.927,62)	-	-	-	-	(1.275.622,46)
INGESA	-	6.531.934,56	520.358,77	23.814.217,41	-	-	-	-	-	30.866.510,74
IMRSO	1.718.729,52	1.226.955,94	156.694,85	-	-	-	-	-	-	3.102.380,31
ISM	-	824.747,46	-	-	-	-	-	-	-	824.747,46
TGSS	90.563,43	2.429.100,40	5.528,52	-	(5.252.219,12)	-	-	-	-	(2.727.026,77)
GISS	-	82.869,95	9.797.658,72	-	-	-	-	-	-	9.880.528,67
MUTUAL MIDAT CYGLOPS	440.507,76	770.696,33	358.416,23	-	-	2.033.868,32	(277.921,28)	-	-	3.325.567,36
MUTUALIA	98.167,79	349.914,14	-	-	(1.032.661,19)	-	-	-	-	(584.579,26)
ACTIVA MUTUA 2008	439.948,47	204.163,39	9.890,85	-	-	33.750,58	(299.100,00)	-	-	388.653,29
MUTUA MONTAÑESA	273.501,14	49.340,32	47.209,49	-	(1.070.959,30)	22.965,32	(44.483,28)	-	-	(722.426,31)
MUTUA UNIVERSAL MUGENAT	125.711,00	1.049.130,00	572.338,00	-	(12.443.446,00)	126.151,51	-	-	-	(10.570.115,49)
MAZ	509.264,80	1.725.426,50	599.187,97	-	(525.856,12)	6.837,35	-	-	-	2.314.860,50
UMIVALE	115.081,84	560.604,72	610.786,08	-	(6.054.436,82)	32.280,00	-	-	-	(4.735.684,16)
MUTUA NAVARRA	207.397,38	150.167,96	39.709,95	-	(107.534,40)	-	-	-	-	289.740,89
MUTUA INTERCOMARCAL	334.906,33	222.434,60	146.577,79	-	(609.955,92)	4.718,00	-	-	-	98.680,80
FREMAP	2.513.254,12	1.943.500,70	546.122,51	-	-	1.738.313,97	(364.000,00)	-	-	6.377.191,30
SOLIMAT	195.149,75	82.456,92	388.843,00	-	-	57.227,49	-	-	-	723.677,16
MUTUA DE ANDALUCIA Y CEUTA	-	180.701,68	-	-	-	273,49	-	-	-	180.975,17
ASEPEYO	1.602.514,80	1.712.838,59	-	-	-	14.558,14	(1.146.069,31)	-	-	2.183.842,22
MUTUA BALEAR	224.983,06	144.234,26	99.892,80	-	-	2.754,50	-	-	-	471.864,62
UNIÓN DE MUTUAS (UNIMAT)	3.360,42	402.882,48	128.542,98	-	-	156,94	-	-	-	534.942,82
MAC	8.973,28	68.156,29	16.904,07	-	-	-	-	-	-	94.033,64
IBERMUTUA	-	1.895.535,69	277.837,65	-	-	158.748,45	-	-	-	2.332.121,79
FRATERNIDAD-MUPRESA	-	991.808,85	379.967,51	-	(13.686.533,61)	123.162,75	(214.480,16)	-	-	(12.406.074,66)
EGARSAT	121.826,16	222.032,55	111.305,62	-	-	4.859,86	-	-	-	460.024,19
H. INTERMUTUAL DE EUSKADI	152.444,38	94.348,83	3.345,21	-	-	1.298.865,75	(124.635,30)	-	-	1.424.368,87
H. INTERMUTUAL DE LEVANTE	626.714,62	421.202,37	6.075,72	-	-	-	-	-	-	1.053.992,71
MUGEJU	-	20.558,42	22.327,19	-	-	-	-	8.000,000,00	-	8.042.885,61
ISFAS	-	112.176,45	61.225,14	-	-	-	-	72.940,000,00	-	73.113.401,59
SEPE	36.433.919,80	410.588,28	3.011.969,83	-	-	-	-	-	(169.519.667,91)	(129.663.190,00)
FOGASA	473.900,82	60.000,12	192.565,45	-	(80.424,30)	-	-	197.000,000,00	-	197.646.042,09
MUFACE	-	100.611,47	215.534,94	-	(6.005.104,69)	-	-	39.090,000,00	-	33.401.041,72
TOTAL	47.587.659,96	27.676.333,80	18.327.069,13	23.814.217,41	(51.657.059,09)	5.659.492,42	(2.470.689,33)	317.030.000,00	(169.519.667,91)	216.447.356,39

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por los entes del ámbito subjetivo de la fiscalización.

ANEXO 8

EFECTO SOBRE LOS RESULTADOS

ANEXO 8.1: EFECTO DE LOS COSTES Y AHORROS ASOCIADOS AL COVID-19 EN EL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL

Entidades	Otros costes asociados al COVID-19			Ahorros o menores costes asociados a otros costes del COVID-19			Impacto total de los costes sobre el resultado económico patrimonial
	Costes derivados de las ayudas COVID-19	Corrientes	Compensación por cesión de recursos a SSPSS ^(*) CCAA	Cesión de liquidez al Estado	Asociados a costes corrientes	Por servicios prestados a los SSPSS	
INSS	78.849.862,19	3.430.375,45	-	-	(4.787.927,62)	-	77.492.310,02
INGESA	-	28.656.276,69	-	-	-	-	28.656.276,69
IMSERSO	-	3.079.347,68	-	-	-	-	3.079.347,68
ISM	277.117,68	817.432,46	-	-	-	-	1.094.550,14
TGSS	5.837.086.222,34	2.402.996,50	-	-	(5.252.219,12)	-	5.834.236.999,72
GISS	-	1.881.262,64	-	-	-	-	1.881.262,64
MCSS	7.425.552.878,77	23.239.503,86	5.659.492,42	-	(34.921.427,44)	(2.470.689,33)	7.417.059.758,28
TOTAL ESSS	13.341.766.080,98	63.507.195,29	5.659.492,42	-	(44.961.574,18)	(2.470.689,33)	13.363.500.505,17
SEPE	15.426.403.942,86	39.661.658,33	-	-	-	-	15.296.545.933,28
FOGASA	34.420.975,97	533.900,94	-	197.000.000,00	(80.424,30)	-	231.874.452,61
MUFACE	7.387.246,35	100.611,47	-	39.090.000,00	(6.005.104,69)	-	40.572.753,13
MUGEJU	-	20.686,41	-	8.000.000,00	-	-	8.020.686,41
ISFAS	-	173.401,59	-	72.940.000,00	-	-	73.113.401,59
TOTAL OAAA	15.468.212.165,18	40.490.258,74	-	317.030.000,00	(6.085.528,99)	-	15.650.127.227,02
TOTAL GENERAL	28.809.978.246,16	103.997.454,02	5.659.492,42	317.030.000,00	(51.047.103,17)	(2.470.689,33)	29.013.627.732,19

(*) Servicios Públicos de Salud

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización.

ANEXO 8.2: EFECTO DE LOS COSTES Y AHORROS ASOCIADOS AL COVID-19 EN EL RESULTADO PRESUPUESTARIO

Entidades	Otros costes asociados al COVID-19			Ahorros o menores costes asociados a otros costes del COVID-19				Coste de inversión	Impacto total de los costes sobre el resultado presupuestario
	Costes derivados de las ayudas COVID-19	Corrientes	Compensación por cesión de recursos a SPPSS(*) CCAA	Cesión de liquidez al Estado	Asociados a costes corrientes	Por servicios prestados a los SPPSS	Por bonificaciones no practicadas sobre cuotas exoneradas		
INSS	78.849.862,19	3.430.375,45	-	-	(4.787.927,62)	-	-	81.929,71	77.574.239,73
INGESA	-	28.656.276,69	-	-	-	-	-	2.210.234,05	30.866.510,74
IMRSO	-	2.835.697,61	-	-	-	-	-	23.032,63	2.858.730,24
ISM	277.117,68	817.432,46	-	-	-	-	-	7.314,99	1.101.865,13
TGSS	5.677.938.078,43	2.402.996,50	-	-	(5.252.219,12)	-	-	122.195,85	5.675.211.051,66
GISS	-	1.881.262,64	-	-	-	-	-	7.999.266,03	9.890.528,67
MCSS	7.264.858.482,70	22.906.696,63	5.659.492,42	-	(34.921.427,44)	(2.470.689,33)	-	1.728.777,92	7.257.761.332,90
TOTAL ESSS	13.021.923.541,00	62.930.737,98	5.659.492,43	-	(44.961.574,18)	(2.470.689,33)	-	12.172.751,18	13.055.254.259,07
SEPE	14.192.086.384,38	39.661.658,33	-	-	-	-	-	194.819,58	14.063.981.143,26
FOGASA	33.022.788,23	533.900,94	-	197.000.000,00	(80.424,30)	-	(167.961.719,03)	192.565,45	230.668.830,32
MUFACE	7.387.246,35	100.611,47	-	39.090.000,00	(6.005.104,69)	-	-	215.534,94	40.788.288,07
MUGEJU	-	20.686,41	-	8.000.000,00	-	-	-	22.199,20	8.042.885,61
ISFAS	-	112.176,45	-	72.940.000,00	-	-	-	-	73.052.176,45
TOTAL OAAA	14.232.496.418,96	40.429.033,60	-	317.030.000,00	(6.085.528,99)	-	(167.961.719,03)	625.119,17	14.416.533.323,71
TOTAL GENERAL	27.254.419.959,96	103.359.771,58	5.659.492,42	317.030.000,00	(51.047.103,17)	(2.470.689,33)	(167.961.719,03)	12.797.870,35	27.471.787.582,78

(*) Servicios Públicos de Salud

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización.