

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

16741 *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 la gestión y control de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

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 la gestión y control de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones comprendidas en el informe de fiscalización sobre la gestión y control de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

2. Tomar nota de las deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas en su informe, que limitan y afectan a su representatividad.

3. Instar a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social a:

– Adoptar sus criterios interpretativos recurriendo a los instrumentos jurídico-administrativos adecuados para ello y necesariamente cuando éstos produzcan efectos jurídicos frente a terceros, dándoles en todo caso publicidad y garantizando, de esta forma, su pleno conocimiento por los interesados. Sólo así se puede dar cumplimiento a las exigencias de la seguridad jurídica e igualdad de trato a todos los beneficiarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

– Dictar instrucciones precisas en relación con la duración, mantenimiento y extinción del derecho a la percepción de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos (PECATA) con el fin de que, en el procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por estos órganos gestores, aún pendiente, se logre una homogeneidad e igualdad de trato entre sus beneficiarios.

– Fundamentar y apoyar, a través de los estudios y análisis técnicos que resulten, en su caso, necesarios, tanto las modificaciones normativas efectuadas como los criterios interpretativos dictados en aplicación de las normas.

– Adoptar las medidas oportunas tendentes a verificar el efectivo cumplimiento del requisito de suspensión de la actividad por parte de los trabajadores autónomos, con el fin de garantizar los principios de legalidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, atendiendo a la especial relevancia que este incumplimiento puede suponer en el gasto imputado por estos órganos gestores.

– Adoptar las medidas oportunas dirigidas a determinar el efectivo y adecuado reconocimiento de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad y, en caso contrario, proceder a regularizar la exoneración de cuotas sociales indebidamente practicadas. Asimismo, con el fin de asegurar la procedencia de las exoneraciones practicadas, las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social deberían efectuar la revisión de las situaciones de cese extraordinario de actividad que tienen asociadas en la Tesorería General de la Seguridad Social mediante la comprobación del fichero que, a estos efectos, le remite trimestralmente este servicio común.

– Impulsar y adoptar las medidas oportunas tendentes a garantizar el inicio del procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por los citados órganos gestores, dictando, para ello, las instrucciones necesarias que permitan su desarrollo bajo unos criterios homogéneos y dirigidas a solventar los incumplimientos e incidencias recogidos en este Informe, dando de esta forma cumplimiento efectivo al mandato explícito recogido en el artículo 17.9 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.

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 1.549

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRESTACIÓN EXTRAORDINARIA POR CESE DE ACTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS AFECTADOS POR LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

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 dispuesto 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 20 de diciembre de 2023, el Informe de Fiscalización sobre la gestión y control de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, 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 Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.**
 - I.2. OBJETIVOS.**
 - II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.**
 - II.1. FACTORES CONDICIONANTES.**
 - II.1.1. Introducción.**
 - II.1.2. Contexto sociosanitario y económico.**
 - II.1.3. Insuficiente e inadecuada regulación.**
 - II.2. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN.**
 - II.2.1. Naturaleza jurídica de la prestación.**
 - II.2.2. Análisis y evaluación de su procedimiento de gestión.**
 - II.2.3. Análisis del cumplimiento de los requisitos.**
 - II.3. EXONERACIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES.**
 - II.3.1. Introducción.**
 - II.3.2. Análisis y evaluación de los procedimientos implantados.**
 - II.3.3. Análisis de las exoneraciones practicadas.**
 - II.4. FINANCIACIÓN.**
 - II.5. REVISIÓN DE LAS RESOLUCIONES PROVISIONALES.**
 - II.5.1. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.**
 - II.5.2. Instituto Social de la Marina.**
 - II.6. EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS.**
 - II.6.1. Introducción.**
 - II.6.2. Colectivo beneficiario.**
 - II.6.3. Evolución del número de afiliados.**
 - II.6.4. Evolución de los beneficiarios de la PECATA.**
 - III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**
 - III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA FALTA DE UNA REGULACIÓN CLARA Y ESTABLE.**
 - III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN.**
 - III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EXONERACIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES.**
 - III.4. CONCLUSIÓN RELATIVA A LA FINANCIACIÓN.**
 - III.5. CONCLUSIÓN RELATIVA A LA REVISIÓN DE LAS RESOLUCIONES PROVISIONALES.**
 - III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS.**
- ANEXOS.**

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado.
AMAT	Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CATA	Prestación ordinaria por cese de actividad de trabajadores autónomos.
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas.
DGOSS	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.
ERTE	Expediente de regulación temporal de empleo.
FGA	Fichero General de Afiliación.
FSL	Fichero de Seguimiento de Liquidaciones e Ingresos.
INCA	Aplicación informática de incapacidad temporal.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
IPREM	Indicador público de renta de efectos múltiples.
ISM	Instituto Social de la Marina.
IT	Incapacidad temporal.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
MCSS	Mutua colaboradora con la Seguridad Social.
MCSSs	Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
PECATA	Prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
RDL	Real Decreto-ley.
RDL 8/2020	Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
RETA	Régimen especial de trabajadores autónomos.
RETM	Régimen especial de trabajadores del mar.
RPSP	Registro de Prestaciones Sociales Públicas.
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.
TSD	Tarjeta Social Digital.

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO N.º 1 SOLICITUDES DE PRESTACIONES. DESGLOSE POR MUTUAS.
- CUADRO N.º 2 OBLIGACIONES NETAS RECONOCIDAS POR LAS MUTUAS.
- CUADRO N.º 3 OBLIGACIONES RECONOCIDAS. ISM.
- CUADRO N.º 4 CÁLCULO Y CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN.
- CUADRO N.º 5 EXPEDIENTES POR REDUCCIÓN DE FACTURACIÓN A REVISAR.
- CUADRO N.º 6 IMPORTE TOTAL DE LAS CUOTAS EXONERADAS.
- CUADRO N.º 7 DIFERENCIA FSL/CONTABILIDAD EN EXONERACIONES PRACTICADAS...58
- CUADRO N.º 8 EXONERACIONES PRACTICADAS INDEBIDAMENTE POR FALTA DE REQUISITOS LEGALES PARA CAUSAR DERECHO A LA PRESTACIÓN.
- CUADRO N.º 9 PRESTACIONES MENSUALES.
- CUADRO N.º 10 VARIACIÓN POR SEXO AFILIADOS AL RETA.
- CUADRO N.º 11 AFILIACIÓN Y VARIACIÓN POR SECTORES DE ACTIVIDAD Y SEXO.
- CUADRO N.º 12 DENOMINACIÓN MCSSS.

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO N.º 1 PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN. MUTUAS.
- GRÁFICO N.º 2 PORCENTAJES DE GESTIÓN.
- GRÁFICO N.º 3 PRESTACIÓN MEDIA.
- GRÁFICO N.º 4 PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN. ISM.
- GRÁFICO N.º 5 FLUJO DE INFORMACIÓN PARA EL CÁLCULO DE LA EXONERACIÓN DE CUOTAS.
- GRÁFICO N.º 6 FLUJO DE INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE LA EXONERACIÓN DE CUOTAS.
- GRÁFICO N.º 7 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RETA.
- GRÁFICO N.º 8 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RETM.
- GRÁFICO N.º 9 REPARTO DE LA PECATA POR SECTORES.
- GRÁFICO N.º 10 EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA PECATA. EJERCICIO 2020.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN¹

El Tribunal de Cuentas ha realizado, a iniciativa propia, la **“Fiscalización sobre la gestión y control de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”**.

Esta fiscalización fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022 por el elevado volumen de recursos, principalmente económicos, destinados a la implantación de medidas de protección social para hacer frente a la crisis sanitaria, social, laboral y económica ocasionada por la pandemia derivada del COVID-19 en España. La realización de fiscalizaciones centradas en las medidas extraordinarias adoptadas como consecuencia de la pandemia constituye, además, una de las áreas de actuación preferente del Tribunal de Cuentas, tal y como lo ha establecido su Pleno mediante Acuerdo de 28 de julio de 2022 sobre la planificación a medio plazo de su actividad fiscalizadora.

Entre las medidas de protección social destinadas a los trabajadores, dirigidas a dinamizar la economía apoyando a los sectores más afectados durante la crisis del COVID-19, se encuentra la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos² (PECATA) — regulada en el 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-19³ (RDL 8/2020)— cuya implantación ha conllevado no solo un elevado volumen de gasto en el Sistema de la Seguridad Social debido al alto número de personas que integran el colectivo protegido como consecuencia de las restricciones de la actividad derivadas del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo sino también un incremento nada desdeñable de la carga de trabajo.

Además, esta fiscalización se enmarca dentro de los objetivos específicos 1.2 *“Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas”*, 1.3 *“Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción”*, 1.4 *“Incrementar las fiscalizaciones operativas”*, 1.5 *“Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores”* y 2.3 *“Contribuir al fortalecimiento del control interno”*, recogidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas, aprobado por su Pleno en sesión de 25 de abril de 2018, así como en las áreas de fiscalización preferente incluidas en la planificación a medio plazo de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, aprobada mediante Acuerdo del Pleno de 28 de julio de 2022.

I.2. OBJETIVOS

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 26 de mayo de 2022 y modificadas el 30 de mayo de 2023, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa cuya finalidad ha sido verificar el cumplimiento de las disposiciones legales a que está sometida la gestión económico-financiera de los diferentes órganos y entidades

¹ En el anexo 1 se detalla el alcance y la metodología aplicada en la fiscalización y se describen, de forma pormenorizada, sus ámbitos objetivo, subjetivo y temporal.

² En el anexo 2 se recoge su régimen jurídico.

³ En el anexo 3 se relacionan las disposiciones que configuran su marco normativo.

intervenientes en el procedimiento de reconocimiento, gestión, seguimiento, control y pago de esta prestación extraordinaria, y examinar los procedimientos implantados al respecto con el fin de verificar su sometimiento a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

En particular, los objetivos específicos de la fiscalización han sido los siguientes:

1. Analizar y evaluar los procedimientos de reconocimiento, gestión, seguimiento y control implantados por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (MCSSs) y el Instituto Social de la Marina (ISM) tendentes a garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas a estos órganos gestores en relación con la PECATA.
2. Analizar y evaluar los procedimientos implantados por las MCSSs y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) tendentes a garantizar el pago de esta prestación extraordinaria a sus beneficiarios.
3. Verificar si los criterios de reconocimiento de esta prestación por parte de los diferentes órganos gestores han sido homogéneos.
4. Verificar la compatibilidad de la percepción de esta prestación económica extraordinaria con otras prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.
5. Evaluar el procedimiento implantado para la revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por las MCSSs y, en su caso, por el ISM, con el fin de garantizar la reclamación, en su caso, de las cantidades indebidamente percibidas.
6. Analizar y evaluar los procedimientos implantados por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) con respecto a la exoneración de las cotizaciones sociales asociadas al reconocimiento de la PECATA con el fin de comprobar si el colectivo protegido y el periodo temporal objeto de exoneración de cotizaciones coincide con los beneficiarios de esta prestación, así como los procedimientos de intercambio de información implantados al efecto entre los órganos gestores de esta prestación, la TGSS y el SEPE.
7. Verificar si los estados financieros de las MCSSs y del SEPE reflejan adecuadamente los gastos derivados de la PECATA, así como de las exoneraciones de cuotas asociadas a esta prestación, de conformidad con las normas presupuestarias y criterios contables dictados al efecto por los órganos competentes en esta materia, sin que dicho análisis tenga por objeto emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran dichos estados financieros.

Igualmente, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de modo transversal, sin que se hayan advertido cuestiones relevantes dignas de mención, más allá de lo señalado en cada uno de los apartados del Informe, cuando ello ha resultado procedente.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido la consecución de los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de los órganos y entidades relacionados con los objetivos de esta fiscalización.

No obstante, es necesario poner de manifiesto la deficiente calidad de la información obrante en las bases de datos extraídas de las aplicaciones informáticas utilizadas por las MCSSs para la gestión de esta prestación, y también, si bien en menor medida, de la obtenida de las aplicaciones

informáticas y sistemas de información cuya gestión corresponde a la TGSS y al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), advertida en el análisis de los datos suministrados a este Tribunal, comprometiéndose en un primer momento la calidad y la fiabilidad de dicha información, tal y como se expone en el anexo 5 de este Informe. Por ello ha sido necesario solicitar, en reiteradas ocasiones en el curso de la fiscalización, la subsanación de la información proporcionada.

Estas situaciones, si bien no han impedido la consecución de los objetivos fijados para esta fiscalización, sí han dificultado tanto los trabajos desarrollados como la obtención de resultados.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión aprobados por su Pleno en sesiones de 23 de diciembre de 2013 y 30 de abril de 2015, respectivamente. De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a los distintos responsables de la gestión de esta prestación para que formularan alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes en los términos que se exponen en el anexo a este informe relativo al trámite de alegaciones. Las alegaciones realizadas se incluyen en el mencionado anexo.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados obtenidos en las actuaciones fiscalizadoras efectuadas, tendentes a garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización, se muestran estructurados en los siguientes subapartados:

1. Factores condicionantes.
2. Procedimiento de gestión de la prestación.
3. Exoneración de cotizaciones sociales.
4. Financiación.
5. Revisión de las resoluciones provisionales.
6. Eficacia de las medidas adoptadas.

II.1. FACTORES CONDICIONANTES

II.1.1. Introducción

La PECATA afectados por la declaración del estado de alarma se reguló en el RDL 8/2020, de 17 de marzo (artículo 17). Se concibió como una prestación del Sistema de la Seguridad Social, de carácter excepcional y vigencia limitada, dirigida a proteger a aquellos trabajadores autónomos que, como consecuencia de las restricciones derivadas de la declaración del estado de alarma en el año 2020, vieron suspendida o reducida su actividad laboral. Han sido beneficiarios de esta prestación 1.486.924 trabajadores autónomos. El gasto neto reconocido se ha elevado, al menos, a 3.741.221.296,98 euros derivados del pago de esta prestación, al que han de sumarse 1.495.842.324,89 euros en concepto de exoneraciones en las cotizaciones sociales concedidas.

La percepción de esta prestación se extendió desde el 14 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2020, durante la duración del estado de alarma decretado para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Sin embargo, a lo largo de los años 2020, 2021, 2022 y 2023 se han producido distintas modificaciones del régimen jurídico aplicable.

Según lo dispuesto en el artículo 17.9 del RDL 8/2020, el reconocimiento de la prestación se llevó a cabo *“de acuerdo con la solicitud presentada y los documentos en su caso aportados”*, dictándose *“la resolución provisional que sea procedente, estimando o desestimando el derecho”*. El mismo precepto estableció que *“Finalizado el estado de alarma se procederá a revisar todas las resoluciones provisionales adoptadas”*. A 30 de junio de 2023, tres años después de la finalización del periodo de vigencia de esta prestación, aún no se había iniciado el procedimiento de revisión de estas resoluciones provisionales.

La gestión de esta prestación se ha visto condicionada por una serie de factores entre los que destacan el contexto de emergencia sanitaria, social y económica sin precedentes existente en el año 2020 y el contexto sanitario surgido tras la emergencia inicial; la inmediata implantación de las medidas excepcionales adoptadas y la necesidad de acordar prórrogas sucesivas o medidas complementarias y, fundamentalmente, la insuficiente regulación con la que ha contado dicha gestión. Todo ello ha provocado algunas de las deficiencias e incumplimientos recogidos en este Informe.

II.1.2. Contexto sociosanitario y económico

El 14 de marzo de 2020, mediante el Real Decreto 463/2020, se declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, con una duración inicial de quince días, ampliándose, mediante sucesivos reales decretos-leyes hasta el 21 de junio de 2020.

Tras la declaración del estado de alarma el Gobierno adoptó diferentes medidas excepcionales dirigidas a paliar los efectos negativos derivados de la pandemia, entre ellas, las contempladas en el RDL 8/2020, en cuyo artículo 17, con el objetivo de proteger el trabajo por cuenta propia, se crea una prestación extraordinaria para aquellos trabajadores autónomos afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) y al Régimen Especial de Trabajadores del Mar (RETM) cuyas actividades quedan suspendidas o su facturación se ve reducida como consecuencia de las restricciones derivadas de la declaración del estado de alarma, todo ello condicionado al previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo.

Este contexto de emergencia ocasionado por la pandemia derivada del COVID-19 provocó que las medidas excepcionales adoptadas tuvieran, necesariamente, una implantación inmediata con el fin de paliar los efectos negativos provocados como consecuencia del cese o disminución de la actividad de este colectivo. Por ello, el RDL 8/2020 entró en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado —BOE—, es decir, el 18 de marzo de 2020, pudiendo solicitar esta prestación extraordinaria los trabajadores autónomos protegidos desde esa misma fecha y con efectos desde la declaración del estado de alarma (14 de marzo de 2020).

Debido a su inmediata aplicación, así como a las restricciones de movilidad adoptadas para hacer frente a la pandemia, los órganos gestores de la prestación tuvieron que adaptar, en un escaso periodo de tiempo, sus procedimientos internos y sistemas de información a una modalidad de trabajo con escasa implantación hasta ese momento (trabajo a distancia). Esta situación se vio agravada, además, por la insuficiencia tanto de recursos materiales (especialmente informáticos) como, en la mayoría de dichos órganos gestores, de recursos humanos —debido a la infradotación

de sus plantillas— que, a su vez, conllevó la necesidad de impartir una formación adecuada a parte de su personal con el fin de atender la gestión inmediata de esta nueva prestación con el consiguiente incremento de su carga de trabajo⁴.

II.1.3. Insuficiente e inadecuada regulación

La gestión de esta prestación se ha visto condicionada, principalmente, por su escasa y poco clara regulación jurídica, circunscrita a un único artículo (el artículo 17 del RDL 8/2020) que ha sido objeto de numerosas modificaciones⁵ a lo largo de tres años (las cuales han afectado, en ocasiones, a aspectos fundamentales de la prestación como los requisitos para su reconocimiento y a su forma de acreditación), ya sea para incorporar aspectos inicialmente no contemplados, o porque si lo fueron, fue de forma insuficiente⁶.

A pesar de sus sucesivas modificaciones, la regulación recogida en dicho artículo se ha revelado insuficiente para su adecuada gestión, poniendo de manifiesto, en ocasiones, tanto la imprecisión de sus términos como la falta de previsión de determinados aspectos (nacimiento del derecho o causas de extinción, entre otras). Todo ello ha provocado la adopción de criterios heterogéneos por los distintos órganos gestores, como se expone posteriormente.

Por este motivo, con el fin de suplir las lagunas jurídicas derivadas de la insuficiente regulación recogida en el mencionado artículo, así como para procurar la unificación de sus criterios de gestión, las MCSSs (a través de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo —AMAT⁷—) se han visto en la necesidad de solicitar a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) —como órgano competente al que corresponde la ordenación jurídica del Sistema de la

⁴ Esta situación ya ha sido puesta de manifiesto en el Informe 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” aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de junio de 2022.

⁵ Su redacción original ha sido objeto de modificación desde su entrada en vigor, el 18 de marzo de 2020, por los Reales Decretos-leyes 11/2020, de 31 de marzo; 13/2020, de 7 de abril; 15/2020, de 21 de abril; 17/2020, de 5 de mayo, 19/2020, de 26 de mayo y 2/2023, de 16 de marzo, así como por el apartado ocho del artículo decimoprimeros de la Ley 14/2021, de 11 de octubre, por la que se modifica el precitado Real Decreto-ley 17/2020. Además, este régimen jurídico ha sido completado con las previsiones contenidas en la Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero y en la Disposición final quinta del Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero.

⁶ En el trámite de alegaciones la DGOSS manifiesta que la regulación recogida en el artículo 17 del RDL 8/2020, así como sus modificaciones posteriores, es clara y se ajustó a las necesidades que surgían en el contexto excepcional y sin precedentes existente en España en dicho momento. Este Tribunal considera, sin embargo, que, si bien la regulación original del artículo 17 sí tuvo la vocación de responder a las necesidades surgidas en el contexto excepcional de la pandemia, la urgencia con la que fue adoptada para poder responder a la finalidad perseguida pudo determinar las insuficiencias y carencias descritas en el presente Informe. Por esta razón el precepto fue objeto de posteriores modificaciones, que respondieron a la imposibilidad de gestionar, de forma adecuada, el elevado volumen de prestaciones solicitadas, en los términos en que inicialmente fue establecida la forma de acreditar los diferentes requisitos exigidos en la redacción original del precitado artículo.

⁷ La AMAT es la representación patronal de todas las MCSSs existentes en el territorio nacional configurada como una entidad sin ánimo de lucro.

Seguridad Social, así como la dirección y tutela de las Mutuas⁸— la emisión de diferentes criterios interpretativos⁹.

Aun así, ni las sucesivas modificaciones del artículo 17 ni la emisión de los criterios interpretativos por parte de la DGOSS han permitido garantizar una aplicación homogénea de la norma, y así, los trabajos de fiscalización desarrollados han permitido constatar la adopción de criterios dispares, ante idénticas situaciones de hecho, tanto por sus órganos gestores como por los órganos judiciales en la aplicación de la norma, que han tenido como consecuencia un tratamiento no homogéneo, y por tanto desigual, de los administrados (que resulta especialmente relevante en los aspectos analizados en los siguientes subepígrafes), y han dado lugar incluso, en ocasiones, a la renuncia a la prestación por parte de algunos beneficiarios, mientras que otro colectivo, en idéntica situación, continuó percibiéndola hasta el final de su periodo de duración.

Con carácter previo a la exposición de la heterogeneidad de los criterios de reconocimiento y control adoptados por los órganos gestores de esta prestación es necesario indicar que mientras las MCSSs han resuelto de forma provisional la concesión de esta prestación —de conformidad con la previsión recogida en el apartado 9¹⁰ del precitado artículo 17—, relegando para un momento posterior la comprobación de la totalidad de los requisitos exigidos por la norma, el ISM ha requerido y comprobado la documentación acreditativa de todos los requisitos exigibles con carácter previo a la emisión de la resolución, que en este caso, se produjo con celeridad y con carácter definitivo.

II.1.3.1. NACIMIENTO Y DURACIÓN DEL DERECHO

1) *Solicitud de la prestación, nacimiento del derecho y hecho causante*

El artículo 17 del precitado RDL 8/2020 crea una nueva prestación para los trabajadores autónomos —cuyas actividades queden suspendidas o vean reducida su facturación— requiriendo, para causar su derecho, el cumplimiento de los requisitos establecidos en su apartado 1.2¹¹.

Sin embargo, dicho artículo no contiene ninguna disposición relativa al nacimiento del derecho de esta prestación. A mayor abundamiento, su redacción original tampoco se pronunciaba sobre el plazo de presentación de la solicitud.

En relación con este último aspecto, el criterio 5/2020, de 20 de marzo, de la DGOSS (*sobre la aplicación del artículo diecisiete 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*) vino a cubrir esta laguna y estableció el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor del Real

⁸ De conformidad con el artículo 3.1. letras a) y p) del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones corresponde a la DGOSS “la realización de las funciones de ordenación jurídica del Sistema de la Seguridad Social, elaborando e interpretando las normas y disposiciones que afecten a dicho sistema, unificando y dictando los criterios normativos necesarios para su efectividad”.

⁹ En el anexo 6 se relacionan los criterios emitidos por la DGOSS en relación con la PECATA, donde destacan los criterios 5/2020, de 20 de marzo, sobre la aplicación del artículo 17 del RDL 8/2020; 6/2020, de 20 de mayo, sobre la acreditación del requisito de reducción del 75 % en la facturación en el mes natural anterior al que se solicita la prestación en relación con el promedio de la facturación del semestre natural anterior y el 4/2022, de 7 de marzo, sobre la acreditación de la reducción de la facturación por los trabajadores autónomos que han percibido la PECATA.

¹⁰ “Las entidades gestoras, de acuerdo con la solicitud presentada y los documentos en su caso aportados, dictarán la resolución provisional que sea procedente, estimando o desestimando el derecho”.

¹¹ En el anexo 2 se recogen los requisitos para causar derecho a esta prestación.

Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma (es decir, el 14 de abril, ya que dicho Real Decreto entró en vigor el mismo día 14 de marzo) para solicitar la prestación. Todo ello sin perjuicio de que, en caso de que se acordara la prórroga del estado de alarma por el Gobierno, pudieran modificarse las medidas adoptadas de conformidad con lo previsto en la Disposición final décima del RDL 8/2020.

Posteriormente, el RDL 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, como consecuencia de la evolución de la crisis sanitaria y la prórroga del estado de alarma, introdujo un nuevo apartado octavo (actualmente noveno) en el artículo 17. En dicho apartado se estableció que el reconocimiento de la prestación podría solicitarse hasta el último día del mes siguiente al que se produjera la finalización del estado de alarma.

En consecuencia, la PECATA pudo solicitarse por aquellos trabajadores incluidos en su ámbito subjetivo de aplicación desde el 18 de marzo —fecha de entrada en vigor del RDL 8/2020— (si bien con efectos del 14 de marzo) hasta el día 31 de julio de 2020 —último día del mes siguiente al que se produjo la finalización del estado de alarma (21 de junio)—.

El nacimiento del derecho a su percepción viene determinado por el cumplimiento del hecho causante que da lugar a la correspondiente acción protectora. Los dos supuestos habilitadores para la percepción de la PECATA son: la suspensión de actividad y la reducción de facturación. En el primer caso, el derecho nacería en el momento de ser declarada la suspensión, mientras que, en el segundo, el derecho nacería cuando se acreditara la reducción de facturación en, al menos, un 75 % en el mes natural anterior a aquel en que se solicita la prestación —siempre que se cumplan, en ambos casos, los demás requisitos previstos en la norma—.

En relación con la acreditación de la suspensión de la actividad, la relación orientativa de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) cuya actividad quedó suspendida¹², o las propias resoluciones dictadas por las autoridades territoriales competentes (autonómicas y locales) suspendiendo determinadas actividades económicas, permitirían, a priori, una acreditación adecuada del hecho causante y una igualdad de trato entre los posibles beneficiarios de esta prestación.

Sin embargo, en el supuesto de la reducción de la facturación, la acreditación del hecho causante ha resultado más problemática. La ausencia de previsión específica sobre el nacimiento del derecho a percibir esta prestación, unida a la referencia que el artículo 17 hace, para el supuesto de reducción del 75 % de la facturación, al periodo concreto que debe tenerse en cuenta para determinar este requisito —“(…) su facturación en el mes natural anterior al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75 por ciento en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior (...)”— ha dado lugar a diferentes interpretaciones por los órganos gestores.

Esta falta de concreción de la norma reguladora de la PECATA no ha sido suplida tampoco, de forma adecuada, por el criterio 6/2020, de 20 de mayo, emitido por la DGOSS. En este criterio, la DGOSS, ante las dificultades prácticas que se estaban produciendo en la acreditación del cumplimiento de este requisito, manifiesta que para considerar el “(…) promedio de facturación del semestre natural anterior, debe entenderse, apelando al espíritu de la norma, que con carácter general el semestre a considerar es el segundo semestre de 2019, salvo que los ingresos así

¹² Elaborada por la DGOSS en base a la relación de equipamientos y actividades cuya apertura al público quedó suspendida, recogidos en el anexo del Real Decreto 463/2020.

considerados perjudiquen el acceso a la prestación”, manifestando a continuación que “En el supuesto de que, utilizando, para el cálculo, el segundo semestre de 2019 no se alcanzase el porcentaje de disminución de la facturación señalado (...), podrán utilizarse para tal cálculo los datos de facturación de los seis meses inmediatamente anteriores al mes de marzo de 2020 (septiembre 2019/febrero2020) en el que comenzó el estado de alarma”.

Además de la doble posibilidad, expuesta por la DGOSS en este criterio y aplicada por los órganos gestores, con respecto al semestre a considerar para acreditar la reducción de la facturación requerida, se han constatado igualmente diferencias en la interpretación del mes de referencia o *“mes natural anterior al que se solicita la prestación”*, tal y como se ha puesto de manifiesto en diferentes pronunciamientos judiciales. Así, por ejemplo, mientras la Sentencia n.º 3.659/2021, de 5 de octubre de 2021, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia determina que el mes de referencia —para considerar la reducción de la facturación— es el mes anterior a aquel **en que se formula la solicitud** de la prestación, las Sentencias n.º 93/2021, de 8 de marzo de 2021, del Juzgado de lo Social n.º 3 de Pontevedra y n.º 3.494/2021, de 24 de septiembre de 2021, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia sostienen que dicha reducción ha de producirse en el mes anterior a aquel **para el que se solicita** la prestación.

Íntimamente relacionada con esta cuestión se encuentra la determinación del hecho causante que origina la fecha de inicio del devengo de la prestación.

Del análisis de las bases de datos de gestión de prestaciones certificadas por las MCSSs se constata que, al menos, 474.812 prestaciones (alrededor¹³ del 67,59 % del total de las prestaciones concedidas bajo el supuesto de reducción de facturación¹⁴) tienen como fecha de inicio del devengo de la prestación el mes de marzo. Ello se debe a que las MCSSs consideraron, inicialmente, que todas las prestaciones debían tener como fecha de inicio del devengo el 14 de marzo de 2020 — con independencia de que su supuesto habilitador fuera la suspensión de actividad o la reducción de facturación—.

Además, la mayor parte de estas prestaciones (alrededor del 84 %) fueron solicitadas durante los meses de marzo y abril de 2020, lo que representa, al menos, un 56,83 % sobre el total de las solicitudes efectuadas bajo el supuesto de reducción de facturación.

Sin embargo, la DGOSS —en contestación a determinadas cuestiones planteadas por la AMAT mediante un escrito con las deficiencias que se exponen más adelante— no emitió un criterio al respecto hasta el 29 de abril de 2020. En dicho criterio indica que el inicio del devengo de la prestación *“ha de retrotraerse a la fecha del hecho causante, momento en el que se devenga el derecho a la prestación y que no tiene por qué coincidir necesariamente con la fecha de inicio del estado de alarma (14 de marzo de 2020). Es decir, los requisitos para causar el derecho a la prestación deben concurrir en la fecha en que la misma se devenga, de manera que si durante el mes de marzo no estaba suspendida la actividad o la facturación no se ha visto reducida en, al menos, el 75 % la prestación no debe abonarse en el mes de abril (...)”*.

Atendiendo a la fecha de la declaración del estado de alarma (14 de marzo) parece cuestionable que las solicitudes efectuadas en el mes de marzo bajo el supuesto de reducción de facturación pudieran cumplir el porcentaje de reducción del 75 % en dicho mes o en el mes anterior, al igual

¹³ Los porcentajes son aproximados debido a que este Tribunal no ha podido disponer de la fecha de solicitud de las prestaciones de todas las mutuas ya que esta información no figuraba en las bases de datos aportadas por algunas de ellas.

¹⁴ Ver cuadro n.º 1.

que las efectuadas en el mes de abril, dado que la actividad económica no sufrió restricciones hasta el mencionado día 14 de marzo.

Una vez que este criterio fue comunicado a las MCSSs, algunas procedieron a la revisión de oficio de las solicitudes tramitadas con el fin de adecuar las prestaciones concedidas a lo expuesto en el mismo, regularizando esta situación, mientras que otras no efectuaron dicha revisión, produciéndose un tratamiento no homogéneo, y por tanto desigual, entre los beneficiarios de esta prestación, situación que debería ser subsanada en el proceso de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas.

2) Duración de la prestación y mantenimiento del derecho

El artículo 17.4 del citado RDL 8/2020 establece que la duración de la PECATA será de un mes ampliándose, en su caso, hasta el último día del mes en el que finalice el estado de alarma, en el supuesto que este se prorrogue. En consecuencia, la duración máxima del periodo de percepción de esta prestación se extiende desde el 14 de marzo de 2020 (fecha de la declaración del estado de alarma) hasta el 30 de junio de 2020 (último día del mes en que finalizó —21 de junio de 2020—).

Atendiendo a los dos supuestos habilitadores para la percepción de la PECATA, y de acuerdo con la regulación general en materia de prestaciones de la Seguridad Social, si los requisitos que causan el derecho a esta prestación se mantienen durante todo su periodo de duración, el trabajador autónomo tendría derecho a la misma desde que acredita el hecho causante que motiva la acción protectora hasta la finalización del periodo máximo de percepción.

Las dudas surgen cuando dejan de cumplirse los requisitos que dan derecho a la PECATA, bien porque se reinicia la actividad antes de la finalización del periodo máximo, o bien porque la reducción de sus ingresos no es, al menos, del 75 % establecido legalmente.

Las carencias e insuficiencias regulatorias se ponen de nuevo de manifiesto al no señalar el artículo 17 las causas de cese o extinción del derecho a la prestación, limitándose a establecer su periodo de duración máximo. A este respecto, la DGOSS¹⁵ señaló en el citado criterio 5/2020 que *“la prestación por cese de actividad tendrá una duración de un mes, ampliándose, en su caso, hasta el último día del mes en el que finalice el estado de alarma, en el supuesto de que éste se prorrogue y tenga una duración superior al mes, **siempre que continúen los requisitos para su concesión**”*. Esta interpretación es la que parece más acorde con el régimen previsto 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) para el resto de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, que, en relación con la duración o causas de extinción, establece que se abonarán mientras se cumplan los requisitos que dieron lugar a su percepción.

Sin embargo, este criterio inicial fue modificado *“de facto”*, **eliminándose la exigencia de seguir cumpliendo los requisitos que dieron lugar a su percepción, mediante un escrito de 29 de abril de 2020** (denominado *“Criterios en relación con diversas cuestiones consultadas por AMAT con fecha 27 de abril de 2020, relativas a la gestión de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos”*) **remitido por la DGOSS, vía correo electrónico, a la**

¹⁵ Conviene recordar, de nuevo, que corresponde a este centro directivo interpretar las normas y disposiciones que afectan al Sistema de la Seguridad Social, unificando y dictando los criterios normativos necesarios para su efectividad. Por consiguiente, ante la falta de regulación de algún aspecto en las normas, resulta procedente acudir a las reglas interpretativas dictadas por este.

asociación de mutuas, sin firma de ningún responsable de dicho centro directivo, donde recogía en su punto 2 que “(...) respecto hasta cuándo se extenderá la prestación, el artículo 17.4 del Real Decreto-ley 8/2020 es claro al establecer que —hasta el último día del mes en el que finalice el estado de alarma, en el supuesto de que este se prorrogue y tenga una duración superior al mes—”, aplicándose en este sentido por distintas mutuas.

Posteriormente, y para el supuesto específico de aquellos trabajadores autónomos que hubieran visto reducida su facturación, dicho centro directivo dio traslado al ISM, mediante correo electrónico de 31 de julio de 2020 (es decir, finalizado ya el periodo de vigencia de esta prestación), un oficio —de nuevo sin firmar por ningún responsable de dicho centro— en respuesta a una consulta formulada por una empresa de asesoría privada, en el que se manifestaba que “(...) la prestación se abonará desde el momento en que se reúnan los requisitos legales (...) y desde su reconocimiento se seguirá abonando hasta el último día del mes en que finalice el estado de alarma (...) sin que sea exigible a partir de su reconocimiento el cumplimiento del requisito de facturación durante los posibles periodos de abono de la prestación, por lo que el trabajador autónomo no tendrá que comunicar su renuncia por tal motivo”.

Mediante correo electrónico de esa misma fecha se confirma por la DGOSS a dicha entidad gestora que “el requisito se exige solo para el reconocimiento de la prestación, una vez reconocida esta, el derecho a su percepción continúa hasta la finalización del estado de alarma, no siendo necesario que concurra el requisito exigido para el reconocimiento durante todo el periodo”.

A pesar de la relevancia de este cambio de criterio, y de que ha sido aplicado por las MCSSs y el ISM, este Tribunal no tiene constancia de su comunicación formal a las citadas entidades gestoras. A este respecto, la DGOSS, con fecha 10 de enero de 2023, ha comunicado que no le consta la emisión de este último oficio remitido mediante correo electrónico el 31 de julio de 2020.

A esta falta de rigor jurídico se añade que, para el caso de aquellos trabajadores autónomos que vieron suspendida su actividad, este cambio de criterio ya se deducía, a juicio de los órganos gestores de esta prestación, de una nota de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de 30 de abril de 2020, donde se señalaba que “los autónomos beneficiarios de la prestación que puedan abrir su negocio al inicio de la desescalada seguirán percibiéndola hasta el último día del mes en que finalice el estado de alarma”, sin que haya constancia de la existencia de una pronunciación al respecto por parte de la DGOSS.

En los trabajos de fiscalización desarrollados se ha verificado que determinadas MCSSs consideraron que este cambio de criterio ya se deducía del precitado escrito de la DGOSS de 29 de abril de 2020 dado que, en el mismo, a diferencia de la redacción recogida en el criterio 5/2020, no se hace referencia expresa al mantenimiento de los requisitos para continuar percibiendo la PECATA. Sin embargo, otras MCSSs entendieron que este cambio de criterio ni se deducía del texto recogido en el precitado escrito de 29 de abril de 2020, ni podía efectuarse mediante una nota de prensa del Ministerio (con la inseguridad jurídica que ello implica) ni tampoco, en último caso, emitirse por un órgano sin competencia en la materia.

Parece razonable entender que si la finalidad perseguida por la DGOSS era modificar el criterio emitido inicialmente en relación con el mantenimiento de los requisitos de suspensión de la actividad o de reducción de la facturación durante el periodo de vigencia de la PECATA, el cambio debería haberse producido a través de un instrumento jurídico adecuado y, en ningún caso, por

medio de un oficio sin firma de ningún órgano competente, y menos aún debería haberse producido por medio de una nota de prensa¹⁶.

¹⁶ En el trámite de alegaciones la DGOSS considera que el oficio sin firma de 29 de abril de 2020 y el correo electrónico remitido al ISM el 31 de julio de 2020 simplemente suprimieron una “*cláusula de cierre innecesaria*” ya que la falta de necesidad de seguir cumpliendo los requisitos durante todo el periodo de percepción para tener derecho a la prestación ya estaba recogida en la normativa reguladora, y realiza distintas consideraciones a este respecto que merecen ser tratadas de manera pomenorizada:

- A juicio de la DGOSS el requisito de estar afiliado y en alta, en la fecha de la declaración del estado de alarma, solo necesitaba acreditarse en dicha fecha, esto es, el 14 de marzo de 2020. Sin embargo este Tribunal no puede aceptar esta alegación ya que los solicitantes de la prestación bajo el supuesto habilitador de reducción en la facturación debían acreditar y permanecer de alta en el Sistema de la Seguridad Social durante todo el tiempo de vigencia del estado de alarma, y no solo en el momento de su declaración, tal y como se recoge en su propio Criterio 6/2022 (“*Sin embargo, en el caso de reducción de la facturación, debido a que se realizaba actividad, la obligación de alta en el régimen de Seguridad Social pertinente no se vio alterada, por lo que la exigencia del requisito de alta se mantiene durante todo el tiempo de vigencia del estado de alarma*”).
- El requisito de suspensión de la actividad, a juicio de la DGOSS, se sigue cumpliendo en todo caso hasta el momento de finalizar el estado de alarma, sin depender, en consecuencia, de la evolución de la situación del trabajador autónomo que percibe la prestación. La determinación de este requisito, efectivamente, no depende del trabajador autónomo, ya que venía regulado en la normativa estatal, autonómica o local en la que se establecía el cierre de las actividades comerciales. Pero de la misma manera, diferentes actividades se fueron reabriendo a lo largo del estado de alarma, motivo por el cual este requisito también pudo verse modificado a lo largo del estado de alarma, como de hecho sucedió, y, en consecuencia, dejar de cumplirse y por ello comunicarse a la MCSS correspondiente su falta de cumplimiento, de acuerdo con la declaración responsable suscrita por el trabajador autónomo.
- En relación con el requisito relativo a la reducción de la facturación, la DGOSS manifiesta que este debía cumplirse, exclusivamente, en el mes anterior a aquel en que se solicita la prestación, por lo que una vez “*acreditado, se sigue cumpliendo necesariamente durante todo el periodo de percepción*” lo cual es una afirmación inconsistente e infundada ya que las circunstancias laborales del autónomo pueden variar a lo largo del periodo de percepción de la prestación y dejar de cumplirse dicho requisito.

De la redacción del artículo 17 en ningún caso se deduce que una vez cumplidos los requisitos inicialmente no deban mantenerse a lo largo del periodo de percepción de la PECATA, y ese era el compromiso recogido en la declaración responsable que los solicitantes debían presentar junto con su solicitud, cuya literalidad era: “*Me comprometo, bajo mi responsabilidad, a cumplir las siguientes obligaciones, cuya infracción podría dar lugar al reintegro de la prestación indebidamente percibida: A comunicar al órgano gestor el incumplimiento durante la percepción de la prestación de dicha reducción en la facturación mensual (...)*”.

Además, la propia DGOSS en su escrito de 10 de enero de 2023, remitido en contestación a una petición de información efectuada por este Tribunal, señala expresamente que “*Es muy importante resaltar, además, que el apartado seis (del Criterio 5/2020 se refiere) sobre la duración no deja dudas respecto a la ineludible exigencia de acreditar la reducción en la facturación durante todo el periodo de percepción de esta prestación extraordinaria*”.

Continúa manifestando este centro directivo en el referido escrito que “*Este criterio 5/2020 es comunicado por esta entidad a las mutuas como ha quedado acreditado y admitido y se deriva del manual sobre preguntas –FAQ–; finalmente, muchas de estas mutuas publicaron en su página web, entre otros, el citado criterio. En consecuencia, tanto las mutuas colaboradoras, como los autónomos conocían sobradamente los requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación extraordinaria por cese de actividad y, en concreto, la necesidad de acreditación documental de la reducción de la facturación durante todo el periodo de percepción*”.

- Finalmente, con respecto al requisito de hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social también manifiesta la DGOSS que solo debía cumplirse en la fecha de la suspensión de la actividad o de la reducción de la facturación y, en el caso de no cumplirse “*entonces*” (se entiende que en el momento del hecho causante) el órgano gestor debía invitar al pago al trabajador autónomo para que en el plazo improrrogable de treinta días naturales ingresase las cuotas debidas.

Sin embargo, como se ha verificado en los trabajos de fiscalización, este requisito no fue revisado, con carácter general, en el momento de concesión de la prestación, y tampoco se procedió a la invitación al pago en el plazo establecido, en contra de lo que indicaba su propio documento “FAQ. Preguntas frecuentes” en cuyo punto 18 se recogía expresamente que “*(...) la Seguridad Social permitirá a quienes no estén al día con los pagos en la fecha de la declaración del estado de alarma, que ingresen las cuotas debidas en un plazo improrrogable de 30 días. Una vez producido el pago, se podrá acceder a esta prestación*”. En definitiva, este Tribunal considera que el espíritu de la ley, recogido inicialmente en el mencionado documento validado por la DGOSS, era que el pago de las cuotas fuese previo al reconocimiento de la prestación y no transcurridos más de tres años desde este reconocimiento.

Todo ello ha generado, una falta de homogeneidad en los criterios aplicados por las MCSSs¹⁷, contrario al principio de seguridad jurídica, y ha provocado resultados desiguales dentro del colectivo protegido dependiendo de cuál fuera la MCSS gestora de la prestación. Y es que se ha verificado que determinados beneficiarios comunicaron su renuncia a la prestación al entenderla condicionada al mantenimiento del requisito de suspensión de la actividad o de la reducción de su facturación —llegando incluso a reintegrar las cantidades percibidas— mientras que otros, en la misma situación, continuaron percibiéndola hasta la finalización del periodo máximo de duración.

Sin embargo, la información obrante en las bases de datos facilitadas por las MCSSs no ha permitido identificar el número total de beneficiarios afectados por esta situación lo que impide hacer una estimación del importe económico. Tampoco ha sido posible determinar si las MCSSs han realizado actuaciones tendentes a una posible regularización de los reintegros efectuados por los beneficiarios afectados por esta circunstancia.

3) Falta de publicidad

Además de los problemas señalados en relación con las diferencias surgidas en la gestión de la prestación, es necesario poner de manifiesto que ninguno de los criterios de la DGOSS han sido objeto de publicación, a pesar de que éstos no se limitan a interpretar el mencionado artículo 17 del RDL 8/2020 a efectos de la gestión de la prestación por parte de las MCSSs, sino que, en ocasiones, producen efectos jurídicos frente a terceros ya que su alcance y contenido es más amplio.

Así, el criterio 5/2020 regula aspectos no recogidos en la redacción original del artículo 17 (posteriormente modificado) vigente en el momento en el que se emitió el mencionado criterio, tales como la forma de la acreditación documental del requisito de reducción de la facturación; el alta y cotización durante el periodo de percepción de la prestación; la devolución de las cuotas ya ingresadas o el procedimiento en el caso de concurrencia con los expedientes de suspensión de contratos y reducción de jornada por causa vinculada al COVID-19. Asimismo, el apartado seis de este criterio, relativo a la duración de la prestación, viene a completar lo dispuesto en el artículo 17 al precisar que durante el periodo de duración de la PECATA deberán reunirse los requisitos exigidos para su concesión, por lo que sería causa de extinción de la prestación la reanudación de la actividad o el incremento del porcentaje de facturación.

Este Tribunal considera que la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social opera cuando surge un estado de necesidad derivado de una contingencia protegida y, si dicha contingencia deja de existir, el derecho a la protección también desaparece. En consecuencia, el mantenimiento del cumplimiento de los requisitos durante todo el periodo de percepción de la prestación es un requisito necesario y consustancial al Sistema de Seguridad Social. Ese era además el espíritu del RDL 8/2020, esto es, proteger al colectivo de trabajadores autónomos con una prestación ante una situación de necesidad, provocada por la suspensión de su actividad o la reducción de su facturación, derivada de la declaración del estado de alarma, y así se recogió en la declaración responsable que el autónomo debía presentar obligatoriamente junto a su solicitud de prestación donde se establecía la obligación de comunicar al órgano gestor el incumplimiento de los requisitos durante la percepción de la prestación.

¹⁷ En el borrador de nota —facilitado a este Tribunal— de la reunión del grupo de trabajo "CATA" constituido en el seno de AMAT, celebrada el 11 de mayo de 2020, se expone que se deja a criterio de cada mutua que, dentro de su capacidad de gestión, decida cómo resolver estos casos, a expensas de que posteriormente se deban revisar, bajo un procedimiento común. Sin embargo, esta revisión común y generalizada de todas las prestaciones concedidas no se va a efectuar, viéndose limitada debido a las modificaciones normativas introducidas con posterioridad, especialmente, aquellas relacionadas con la forma de acreditar la reducción de la facturación, presumiéndose la acreditación de este requisito bajo las condiciones establecidas, sin necesidad de acreditar la disminución efectiva de la facturación, lo que restringe la revisión de los ingresos solo a los restantes beneficiarios.

A pesar de producir efectos jurídicos *ad extra*, este criterio no fue objeto de publicidad alguna, más allá de su traslado al ISM y a la AMAT, a través de la cual tuvieron conocimiento las MCSSs; pero, en ningún caso, los interesados directos en solicitar esta prestación pudieron conocerlo. De igual forma no fue publicado el criterio 6/2020, donde se establecían las formas de cómputo del semestre natural anterior en relación con la acreditación del requisito de reducción de la facturación, y los sucesivos criterios emitidos.

En el caso específico de los trabajadores autónomos que cesaron en su actividad, no hubo más publicidad que una nota de prensa emitida por el gabinete de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de 30 de abril de 2020, no sustentada en acto administrativo o disposición general alguna. Todo ello en contra de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución Española que recoge el principio de publicidad de las normas, y del artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que extiende dicho principio a las disposiciones de naturaleza no reglamentaria, en razón de sus destinatarios o de los efectos que puedan producir frente a terceros.

Además, nuestro ordenamiento jurídico prevé otras formas de publicidad alternativa como la regulada en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno donde en su artículo 7.a) se establece la obligación de las Administraciones Públicas de publicar *“las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”*.

El mencionado principio de publicidad se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica para cuya garantía *“es imprescindible que los destinatarios de las normas tengan una efectiva oportunidad de conocerlas mediante un instrumento de difusión general que de fe de su existencia y contenido”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1989, de 2 de noviembre).

En consecuencia, la falta de publicidad de los criterios de la DGOSS y de modo particular del criterio 5/2020 (con efectos jurídicos *ad extra*), así como de sus posteriores modificaciones, afecta a la seguridad jurídica de los interesados. Esos cambios de criterios realizados sin la debida publicidad han producido, además situaciones de desigualdad difícilmente compatibles con el principio de equidad, ya que determinados beneficiarios de la prestación renunciaron a ella al dejar de cumplir los requisitos exigidos, mientras que otros continuaron percibiéndola a pesar de dejar de cumplir durante el periodo de vigencia de la prestación los requisitos requeridos para ello.

II.1.3.2. ACREDITACIÓN DEL REQUISITO DE REDUCCIÓN EN LA FACTURACIÓN

Junto a los requisitos de estar afiliados y en alta —en la fecha de la declaración del estado de alarma— en el Régimen correspondiente, y hallarse al corriente de pago de las cuotas de la Seguridad Social, el artículo 17 del RDL 8/2020 exige, para aquellos supuestos en los que el trabajador autónomo no vea suspendida su actividad, que se acredite la reducción de la facturación en el mes natural anterior al que se solicita la prestación en, al menos, un 75 % en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior.

La forma de acreditar el cumplimiento de este requisito se ha visto afectada por las distintas modificaciones operadas en el artículo 17 del RDL 8/2020 y, principalmente, por las disposiciones introducidas en el RDL 3/2021, 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 y en el RDL 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos de defensa del empleo, y para la

recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

La redacción original del artículo 17 del RDL 8/2020 no establecía ninguna previsión con respecto a la documentación a aportar para acreditar este requisito.

Fue mediante la modificación introducida en el RDL 11/2020, de 31 de marzo (publicado en el BOE de 1 de abril de 2020) donde se introdujo un nuevo apartado 9 (apartado 10 actual) estableciendo que *“La acreditación de la reducción de la facturación se realizará mediante la aportación de la información contable que lo justifique, pudiendo hacerse a través del libro de registro de facturas emitidas y recibidas; del libro diario de ingresos y gastos; del libro registro de ventas e ingresos; o del libro de compras y gastos. Toda solicitud deberá ir acompañada de una declaración jurada en la que se haga constar que se cumplen todos los requisitos exigidos para causar derecho a esta prestación”*. Dicho régimen fue objeto de interpretación por la DGOSS en su criterio 6/2020, de 20 de mayo.

Transcurrido casi un año desde la promulgación de la precitada norma, y siete meses después de la finalización del estado de alarma, el RDL 3/2021, de 2 de febrero, incorporó, con efectos de 4 de febrero de 2021, una Disposición adicional segunda en la que se estableció una presunción para la acreditación del requisito de reducción de la facturación: *“se entenderá que los trabajadores autónomos que tributen por estimación objetiva han experimentado esa reducción siempre que el número medio diario de trabajadores afiliados en alta al sistema de la Seguridad Social en la actividad económica correspondiente, expresada a cuatro dígitos (CNAE), durante el período al que corresponda la prestación, sea inferior en más de un 7,5 por ciento al número medio diario correspondiente al segundo semestre de 2019”*.

Esta Disposición adicional fue modificada posteriormente por la Disposición final quinta del RDL 2/2022, de 22 de febrero¹⁸, con efectos de 24 de febrero de 2022, la cual extendió la presunción de reducción en la facturación a todos los trabajadores autónomos, con independencia de su régimen de tributación, sustituyendo, a su vez, la expresión *“en alta al Sistema de la Seguridad Social”* por *“con actividad afiliados al Sistema de la Seguridad Social”* haciendo referencia, con ello, al desempeño efectivo de una actividad económica.

Esta modificación normativa fue objeto de interpretación por la DGOSS, mediante el criterio 4/2022, de 7 de marzo, que dispuso que, tras la entrada en vigor del RDL 2/2022, *“las mutuas colaboradoras, o la entidad gestora de la prestación, para atender la presunción de la reducción de ingresos, (...) deberán tener en cuenta, a la hora de analizar la reducción de la facturación, durante el período de percepción de la prestación, exclusivamente el número medio diario de trabajadores incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social en la CNAE correspondiente, que no se encuentren incorporados a alguno de sus sistemas especiales, y que realicen una prestación de servicios efectiva, por lo que no se tendrán en cuenta aquellos trabajadores en alta en el Régimen General de la Seguridad Social que estuvieran percibiendo una prestación por encontrarse su contrato de trabajo suspendido como consecuencia de estar incurso en uno de los ERTE aprobados durante la pandemia (ERTES COVID)”*.

¹⁸ “A efectos de acreditación del requisito de reducción de la facturación al que se refieren los artículos 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, el artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, y la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, se entenderá que los trabajadores autónomos han experimentado esa reducción siempre que el número medio diario de trabajadores con actividad afiliados al sistema de la Seguridad Social en la actividad económica correspondiente, expresada a cuatro dígitos (CNAE), durante el período al que corresponde la prestación, sea inferior en más de un 7,5 por ciento al número medio diario correspondiente al segundo semestre de 2019”.

En consecuencia, según se desprende de la redacción de la mencionada Disposición final quinta (“se entenderá que los trabajadores autónomos han experimentado esa reducción siempre que (...)”) se presume la reducción en la facturación al considerar que debido a la representatividad que el colectivo de trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social supone sobre la actividad económica global, el trabajador autónomo no ha sido ajeno a la recesión económica sufrida, habiendo visto afectada, en igual volumen, su actividad; se sustituye así la aportación de la documentación requerida en el artículo 17 del RDL 8/2020 por el cumplimiento del porcentaje de reducción en el número medio diario de trabajadores con actividad afiliados en la actividad económica correspondiente (CNAE).

Esta modificación normativa, objeto de interpretación por la DGOSS en su criterio 4/2022, tenía por finalidad, tal y como expone este centro directivo en dicho criterio, “otorgar un trato igualitario a todos los trabajadores autónomos perceptores de la prestación por cese de actividad en el cumplimiento del requisito exigido de reducción de facturación, con independencia del sistema de tributación aplicable (...)”.

Sin embargo, la modificación efectuada en la forma de acreditar este requisito ha dado lugar, de nuevo, a un tratamiento distinto de los interesados en la tramitación de esta prestación dependiendo de la entidad gestora competente para su concesión. Así, mientras que el ISM emitió, desde la implantación de la prestación, una resolución definitiva, verificando para ello el cumplimiento de todos los requisitos exigidos en el artículo 17 del RDL 8/2020, a través de la revisión de la documentación justificativa correspondiente aportada por sus solicitantes (de acuerdo con lo preceptuado en el mencionado artículo 17.10), las MCSSs emitieron una resolución provisional, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 9¹⁹ del precitado artículo, sin verificar el cumplimiento de este requisito en su momento de concesión, relegando su comprobación a la finalización del estado de alarma.

Además, con la modificación operada mediante el RDL 2/2022, de 22 de febrero, esta documentación no sería exigible en el caso de cumplirse el porcentaje de reducción del 7,5 % contemplado en el sector de actividad correspondiente, reservándose, únicamente, la necesidad de aportar dicha documentación para aquel colectivo de beneficiarios que no cumplieran dicho requisito.

A pesar de la importante repercusión que esta modificación ha conllevado debido al elevado número de códigos de la CNAE que han obtenido dicho porcentaje de reducción, como se expone en el subepígrafe II.2.3.9 de este Informe, la DGOSS no ha facilitado a este Tribunal ningún informe o estudio que justifique la sustitución de esta forma de acreditación de la reducción de la facturación, ni tampoco los análisis efectuados para el establecimiento de este porcentaje de reducción en el número medio diario de afiliados (7,5 %) o explicación acerca de por qué se estableció ese porcentaje y no otro superior o inferior.

A ello hay que añadir las renunciaciones formuladas por aquellos trabajadores autónomos a quienes se concedió provisionalmente la prestación y los reintegros efectuados al entender que ya no cumplían el requisito de reducción de su facturación, pero que, sin embargo, con los cambios introducidos en los citados RDL sí podrían cumplirlos dado el elevado número de códigos de la CNAE que obtuvieron el porcentaje de reducción. Ello llevó a que trabajadores en la misma situación continuaran percibiendo la prestación hasta la finalización de su periodo de vigencia.

¹⁹ “Las entidades gestoras, de acuerdo con la solicitud presentada y los documentos, en su caso, aportados dictará la resolución provisional que sea procedente, estimando o desestimando el derecho. Finalizado el estado de alarma se procederá a revisar todas las resoluciones provisionales adoptadas”.

En consecuencia, la modificación efectuada con respecto a la forma de acreditar el requisito de la reducción de la facturación ha provocado un trato desigual entre los solicitantes de la prestación, ante una idéntica situación de hecho, como consecuencia de la distinta forma de gestión por parte de las entidades competentes (resolución provisional versus resolución definitiva).

Las modificaciones introducidas —casi dos años después de la implantación de esta prestación— en la forma de acreditar el requisito de reducción en la facturación han permitido el acceso a esta prestación a solicitantes que, de no haberse efectuado las mismas, no habrían tenido derecho a ella. Esta afirmación se sustenta en el número de expedientes tramitados por el ISM cuya resolución definitiva fue denegatoria debido a que de la documentación aportada no resultaba acreditada la reducción del 75 % de sus ingresos en el periodo legalmente establecido y, que sin embargo, atendiendo a la forma de acreditación establecida tras las modificaciones efectuadas en este ámbito, tendrían derecho a la prestación por tener su actividad económica una reducción superior al 7,5 % en el número medio diario de afiliados.

Igualmente se sustenta, en el número de renunciaciones efectuadas —y admitidas por las MCSSs— por aquellos beneficiarios cuya actividad económica se encuentra incluida en un código de la CNAE que cumple la presunción contemplada en el RDL 2/2022 y, en consecuencia, de acuerdo con la nueva forma de acreditación tendrían derecho a la prestación.

Por su parte, las MCSSs emitieron una resolución de carácter provisional, relegando a un momento posterior la comprobación de la acreditación de la reducción del 75 % de los ingresos de los solicitantes. Ello supone que la acreditación de este requisito habrá de fundamentarse en la reducción en el número medio diario de afiliados de su actividad económica en más de un 7,5 %. De este modo pueden darse casos en los que los solicitantes no habrían tenido derecho a la prestación en el supuesto de haberse mantenido la forma de acreditación original, pero que sí accedan a la prestación tras el cambio normativo dado el elevado número de códigos de la CNAE que han cumplido la referida reducción en su actividad económica. Sólo será necesaria la aportación de la documentación acreditativa establecida inicialmente cuando la actividad económica desarrollada por el beneficiario de la prestación no se haya visto reducida en el mencionado porcentaje del 7,5 %.

II.1.3.3. INCOMPATIBILIDAD CON OTRAS PRESTACIONES

La redacción original del artículo 17.4 establecía que la PECATA “(...) *será incompatible con cualquier otra prestación del Sistema de Seguridad Social*”. Esta redacción fue modificada por la Disposición final 2 del RDL 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, pasando a establecer dicho artículo en su nuevo apartado 5 que “*Esta prestación será compatible con cualquier otra prestación de Seguridad Social que el beneficiario viniera percibiendo y fuera compatible con el desempeño de la actividad que desarrollaba*”, con el fin de lograr una coherencia en la regulación de esta prestación extraordinaria con la del resto de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social y asegurar que este mecanismo protegiera realmente a los trabajadores autónomos afectados por el cese de su actividad como consecuencia de la crisis sanitaria.

Esta última redacción no ha sido objeto de modificaciones posteriores ni de interpretación por parte de la DGOSS, a excepción de lo expuesto en el punto 8²⁰ del criterio 5/2020, de 20 de marzo, anterior a la precitada modificación²¹.

Esta regulación se ha revelado, de nuevo, insuficiente y escasa, produciéndose una disparidad de criterios entre los órganos gestores de esta prestación a la hora de determinar su incompatibilidad con otras prestaciones del Sistema, en particular en los siguientes aspectos:

1.- Con respecto a la compatibilidad entre la percepción de la PECATA y la prestación por nacimiento y cuidado de menor, todas las MCSSs han considerado que la PECATA es incompatible con dicha prestación cuando la reducción de la jornada es del 100 %. Sin embargo, no existe el mismo consenso cuando la reducción de la jornada es del 50 %, ya que mientras algunas MCSSs consideran que esta prestación, en cualquier caso, es incompatible con la PECATA, otro grupo mantiene que existe compatibilidad en la percepción de ambas prestaciones; un tercer grupo estima que son compatibles, si bien, de forma proporcional.

Esta misma situación se produce en el caso de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Según han manifestado en el curso de los trabajos de fiscalización los responsables de diferentes MCSSs, la compatibilidad o incompatibilidad entre estas prestaciones se analizará en el proceso de revisión de las resoluciones provisionales.

2.- De conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Reglamento General de Inscripción de empresas y afiliación, altas y bajas de trabajadores, aprobado por Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, se considera pluriactividad aquella situación del trabajador por cuenta propia y/o ajena cuyas actividades dan lugar a su alta obligatoria en dos o más Regímenes distintos del Sistema de la Seguridad Social.

El criterio 8/2020 de la DGOSS (*“sobre el reconocimiento de la prestación extraordinaria por cese de actividad a los trabajadores autónomos en caso de pluriactividad”*) expone que *“En caso de pluriactividad, a los trabajadores por cuenta propia o autónomos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y al mismo tiempo realicen trabajos por cuenta ajena, se les podrá reconocer la prestación extraordinaria por cese de actividad, la cual será compatible con la percepción de las correspondientes retribuciones derivadas de las actividades laborales realizadas como trabajadores por cuenta ajena”*.

Por su parte, el SEPE en virtud de lo dispuesto en el artículo 282²² del TRLGSS considera que la prestación por desempleo es incompatible tanto con cualquier actividad profesional que determine su alta en el RETA, como con la percepción de una prestación derivada del cese de actividad.

²⁰ *“No causarán derecho a esta prestación los trabajadores autónomos que vinieran percibiendo una prestación o tengan derecho a otra prestación del Sistema de Seguridad Social, tanto si la percibe como si no”*.

²¹ En el trámite de alegaciones la DGOSS manifiesta que, ante las dudas manifestadas y planteadas por las MCSSs al respecto, con fecha 30 de mayo de 2023 ha emitido el Criterio 8/2023 referido al sistema de incompatibilidades y situación del corriente de pago en la gestión de la prestación de cese extraordinario de trabajadores autónomos, clarificando algunos aspectos sobre la incompatibilidad de la percepción de la PECATA con otras prestaciones del Sistema de la Seguridad Social. Sin embargo, ha de indicarse que, de acuerdo con las afirmaciones realizadas por diferentes MCSSs en el mismo trámite de alegaciones, la interpretación de este último Criterio 8/2023 también está siendo muy heterogénea.

²² Este artículo preceptúa, al regular las incompatibilidades de la protección por desempleo lo siguiente:

“1. La prestación y el subsidio por desempleo serán incompatibles con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social, o con el trabajo por cuenta ajena, excepto cuando este se realice a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado.

2. La prestación y el subsidio por desempleo serán, asimismo, incompatibles con la obtención de prestaciones de carácter económico de la Seguridad Social, salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación o el subsidio”.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, mientras la PECATA es compatible con la percepción de retribuciones derivadas de las actividades laborales desarrolladas como trabajador por cuenta ajena, la prestación por desempleo resulta incompatible con las retribuciones derivadas de un trabajo por cuenta propia.

Como consecuencia de lo anterior, este Tribunal ha verificado la existencia de numerosos expedientes de renuncia de beneficiarios de la PECATA en los que concurría esta situación debido a que el SEPE procedió a denegarles, inicialmente, la prestación por desempleo —al encontrarse dichos trabajadores incluidos en un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE)— si no renunciaban a la percepción de la precitada prestación extraordinaria por cese de actividad.

Este Tribunal considera que hubiese sido deseable una regulación más detallada de las posibles incompatibilidades de la PECATA con la percepción de otras prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social o con retribuciones derivadas de actividades laborales, así como una mayor coordinación entre órganos en la toma de decisiones, dada la situación social y económica derivada de la pandemia que conllevó el cierre de gran parte de la actividad económica.

3.- Otro aspecto no contemplado de forma expresa en el citado artículo 17, ni tampoco desarrollado mediante criterio interpretativo de la DGOSS, es el relativo al desempeño del trabajador autónomo de varias actividades por cuenta propia.

A este respecto, este Tribunal solo ha dispuesto de un documento elaborado por la AMAT —denominado *“Preguntas Frecuentes. Prestación extraordinaria por cese de actividad de trabajadores autónomos”*— validado por la DGOSS, en cuyo punto 12 se indica que *“Solo podrá solicitar la prestación extraordinaria por una de las actividades por cuenta propia que esté llevando a cabo. No obstante, lo anterior, debido a que el alta es única en el RETA independientemente de las actividades que se desarrollen, para tener derecho a la prestación extraordinaria debe de haber cesado en todas ellas o reducir la facturación en todas ellas en un 75 %”*.

Atendiendo a sus efectos jurídicos frente a terceros, este criterio debería haber sido adoptado y comunicado expresamente por la DGOSS que es el órgano que ostenta las funciones de ordenación jurídica del Sistema.

II.2. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN

II.2.1. Naturaleza jurídica de la prestación

Con el fin de proteger al trabajador autónomo ante la suspensión o reducción de su actividad derivada del estado de alarma, la cobertura social contemplada en el Título V del TRLGSS se vio ampliada con la prestación extraordinaria creada por el artículo 17 del RDL 8/2020.

La configuración inicial de esta prestación, recogida en el precitado artículo, responde a los requisitos exigidos para formar parte de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva (afiliación, alta y encontrarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social) a excepción del relativo al periodo de carencia. La ausencia de este último requisito encuentra su fundamento en la propia configuración de la PECATA como una prestación de carácter extraordinario cuya finalidad es proteger el cese temporal o la disminución de la actividad causada por una situación totalmente ajena al trabajador como es la pandemia del COVID-19 y la consecuente crisis sanitaria producida, afectando a la economía en general y a la actividad productiva en particular.

Sin embargo, esta vocación inicial de prestación económica del Sistema de la Seguridad Social se ha venido desnaturalizando como consecuencia de las sucesivas modificaciones normativas y cambios de criterio introducidos a lo largo de tres años.

Así, el cambio de criterio, no amparado normativamente, por el cual no se requiere el mantenimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho a la prestación durante todo el periodo de su percepción, no se encuentra en sintonía con el resto de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social para las cuales se exige el mantenimiento de dichos requisitos. Por otro lado, la forma de acreditar el requisito de reducción de la facturación establecida en el artículo 17 mediante la aportación de la documentación económica oportuna (v.gr.: libros de compras y ventas, ingresos y gastos, entre otros) fue sustituida por una presunción en la reducción de los ingresos que, si bien puede ser indicativa de una reducción de actividad, no garantiza, fehacientemente, dicha minoración de ingresos.

En consecuencia, estas modificaciones normativas, por un lado, y los cambios de criterio, sin soporte normativo por otro, han ido distorsionando la propia naturaleza jurídica de la PECATA – como una prestación económica y contributiva del Sistema de la Seguridad Social–, al eliminar aspectos fundamentales de las prestaciones económicas (como el mantenimiento de los requisitos exigidos para continuar percibiendo la prestación), para acabar derivando en una figura jurídica más acorde con los principios inspiradores de las ayudas públicas.

La PECATA contempla el reconocimiento de una prestación económica y la exoneración de las cotizaciones sociales a abonar por el trabajador autónomo. A continuación, se analiza, de forma diferenciada, cada una de estas medidas atendiendo a su diferente naturaleza, procedimiento y órganos de gestión.

II.2.2. Análisis y evaluación de su procedimiento de gestión

Los órganos gestores de esta prestación son las MCSSs y el ISM (para el caso de los trabajadores autónomos afiliados al RETM cuyas contingencias profesionales se encuentren cubiertas por dicha entidad gestora).

El procedimiento de gestión ha sido diferente entre estos órganos, motivo por el cual su análisis se muestra diferenciado a nivel de subepígrafe, si bien los resultados obtenidos relacionados con la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para la concesión de esta prestación se recogen en un solo epígrafe para ofrecer una visión de conjunto.

II.2.2.1. MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL²³

Las MCSSs son asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones cuya finalidad es colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela de este.

1) Procedimiento

En el siguiente gráfico se recoge el procedimiento de gestión de la prestación implantado en las mutuas:



Fuente: Elaboración propia.

Como se refleja en el gráfico anterior, las MCSSs, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.9 del RDL 8/2020, emitieron una resolución provisional (estimando o desestimando el derecho) en base a la solicitud presentada por el trabajador autónomo, acompañada de una declaración jurada donde el solicitante hacía constar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para causar su derecho, relegando a un momento posterior la comprobación de estos y, con ello, la emisión de una resolución definitiva.

En consecuencia, la documentación obrante en los expedientes de reconocimiento de esta prestación se limita a la solicitud formulada por el trabajador (de acuerdo con un modelo normalizado elaborado por las mutuas y validado por la DGOSS) y una declaración jurada donde el

²³ En el anexo 4 se recoge la denominación de las 19 MCSSs, existentes a 31 de diciembre de 2021, que han gestionado esta prestación.

autónomo manifiesta, bajo su responsabilidad, cumplir todos los requisitos exigidos para el acceso a la prestación.

A pesar de la escasa documentación requerida para el reconocimiento de esta prestación, el procedimiento de tramitación de las solicitudes ha sido diferente entre las mutuas. A continuación, se relacionan algunas de las diferencias observadas por este Tribunal:

- Desde la implantación de la PECATA, algunas MCSSs efectuaron los desarrollos informáticos necesarios para posibilitar la presentación telemática de las solicitudes, permitiendo de esta forma un volcado automático de la información, si bien pospusieron algunos días la recepción de las solicitudes con el fin de adecuar dichos desarrollos informáticos a esta nueva prestación.

Otras MCSSs habilitaron sus buzones informáticos provinciales con el fin de poder almacenar las solicitudes presentadas para, posteriormente, proceder a su tramitación.

- Presentadas las solicitudes, las MCSSs verificaron, en la medida en que sus medios personales y materiales se lo permitieron (dado el contexto existente en dicho momento), el cumplimiento de los requisitos relativos a la afiliación y alta en el Régimen correspondiente —a la fecha de la declaración del estado de alarma— así como la situación de encontrarse al corriente de pago de las cotizaciones sociales.

La situación de alta y adhesión a la mutua fue verificada, de forma generalizada, si bien, de acuerdo con lo manifestado a este Tribunal, las MCSSs solo disponen de información respecto a su colectivo asociado desde su fecha de adhesión a la mutua, sin que dispongan de acceso, a nivel de consulta, a los sistemas de información de la TGSS para verificar su fecha de alta inicial en el Régimen correspondiente²⁴.

Por este motivo, las MCSSs tomaron como referencia, para comprobar el periodo cotizado, la fecha de adhesión a su mutua por parte del trabajador, provocando que, si su antigüedad en la mutua era inferior a doce meses, en ocasiones, el periodo de cotización tomado para el cálculo de la prestación fuera incorrecto, como se expone en el epígrafe II.2.3 de este Informe, ya que podían disponer de cotizaciones anteriores en otras mutuas.

- La comprobación del requisito de encontrarse al corriente en el pago de las cuotas sociales también ha sido desigual entre las diferentes MCSSs. Así, mientras unas comprobaron este requisito a través del cruce de la información obrante en sus bases de datos con la información remitida mensualmente por la TGSS, otras accedieron a los sistemas de información de la TGSS y realizaron las comprobaciones oportunas a este respecto. Finalmente, otro grupo de MCSSs no verificaron este requisito durante la vigencia de la PECATA y tampoco después, a la espera de iniciar el procedimiento de revisión final de los expedientes.

Con carácter general, la verificación de este requisito se realizará en el proceso de revisión final de las resoluciones provisionales adoptadas.

²⁴ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS ha manifestado que *“las MCSSs no han puesto de manifiesto a dicho servicio común la necesidad de ampliar los datos a los que tienen acceso en sus sistemas de información para la gestión de las prestaciones económicas respecto de las que son responsables”* y que, ante la situación expuesta por este Tribunal, *“ha solicitado a dichas entidades colaboradoras que pongan de manifiesto las necesidades de información que precisan y puedan ser satisfechas a través de los medios disponibles y conforme a la legislación aplicable en cada caso”*.

- También la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para los supuestos derivados de reducción en la facturación se ha pospuesto al momento de la revisión final de dichas resoluciones.
- Si la solicitud se fundamentó en la suspensión de actividad, las MCSSs verificaron, con carácter general, que el código de la CNAE de la actividad desarrollada por el autónomo se encontraba incluida en la relación elaborada por la DGOSS, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística (INE), facilitada a las MCSSs el 30 de marzo de 2020, referida a los equipamientos y actividades que figuran en el anexo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, cuya apertura al público quedó suspendida.

Posteriormente, mediante Resolución de 17 de abril de 2020, la DGOSS aclaró que se trataba de una relación orientativa, aceptándose aquellos códigos de la CNAE de actividades suspendidas en virtud de normativa local o autonómica, así como actividades que, por su naturaleza y por el entorno en el que se desarrollaban, habían quedado suspendidas, aunque no se correspondiesen con actividades comprendidas en alguno de los códigos de la CNAE comunicados inicialmente.

- Hasta el 1 de mayo de 2020 los desistimientos y renunciaciones —por reanudación de la actividad o recuperación de la facturación— presentadas por los beneficiarios fueron directamente aceptadas por las mutuas. Sin embargo, con posterioridad a dicha fecha, en virtud de lo expuesto por la DGOSS el 29 de abril de 2020 y la anteriormente citada nota de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, los autónomos podían seguir percibiendo la prestación hasta la finalización del estado de alarma.

En relación con lo anterior, en los trabajos desarrollados se ha verificado la existencia de numerosos expedientes donde no existe constancia de que se haya facilitado información al beneficiario en el sentido antes expuesto, aceptando sin más la renuncia formulada. Este Tribunal considera, como ya se ha expuesto anteriormente, que dicho cambio de criterio no se instrumentalizó a través de ningún procedimiento que garantizase el principio de publicidad —atendiendo a que el mismo tenía efectos jurídicos frente a terceros— más allá de la publicación de la mencionada nota de prensa. Con independencia de ello, es clara la diferencia de trato derivada de este cambio de criterio ya que, con anterioridad al mismo, los autónomos debían renunciar a la prestación si dejaban de cumplir estos requisitos, mientras que, con posterioridad a esta fecha, el derecho a la prestación seguía vigente hasta la finalización del estado de alarma.

- En relación con las posibles incompatibilidades de la PECATA, con carácter general, las MCSSs verificaron las prestaciones por incapacidad temporal (IT) gestionadas por ellas, pero no el resto de posibles prestaciones incompatibles ya que no disponían de información al no tener acceso a las transacciones informáticas del INSS (v.gr.: IT de pago directo, jubilación y prestación por nacimiento y cuidado del menor, entre otras).
- Las MCSSs tampoco pudieron efectuar comprobaciones tendentes a verificar que un mismo beneficiario hubiese solicitado esta prestación en otra mutua, al no disponer de esta información ya que las bases de datos de las diferentes mutuas no se encuentran interrelacionadas.

Reconocida de forma provisional la prestación, las mutuas procedieron a su pago, en función del calendario establecido por la DGOSS, de conformidad con la TGSS. Asimismo, comunicaron a este servicio común la concesión de la prestación con el fin de que este último iniciase el procedimiento de exoneración de las cuotas sociales del beneficiario, el cual se analiza en el subapartado II.3 de este Informe.

La primera nómina de prestaciones se abonó a sus beneficiarios el día 17 de abril y las siguientes con fechas 30 de abril, 29 de mayo y 30 de junio de 2020.

Para hacer frente a estos pagos, las mutuas necesitaron anticipos de tesorería extrapresupuestarios liberados por la TGSS. Para conocer sus necesidades de liquidez y poder garantizar su suficiencia financiera, las mutuas facilitaron mensualmente a la DGOSS la previsión de pagos a realizar en cada mes, así como los pagos realizados en el mes anterior.

En base a esta información, la TGSS realizó entregas a cuenta mensuales a cada mutua con antelación suficiente para que estas pudiesen llevar a cabo el pago a los beneficiarios siendo regularizadas en los meses de julio y diciembre de 2020.

Los trabajos de fiscalización desarrollados han permitido verificar que los procedimientos implantados por los órganos intervinientes en este proceso (MCSSs y TGSS) han garantizado el pago efectivo de esta prestación a sus beneficiarios.

2) Prestaciones concedidas

De acuerdo con la información obrante en las bases de datos relativas a la gestión de esta prestación, certificadas por los responsables de las diferentes MCSSs (a lo largo de los meses de abril y mayo de 2022) el número de solicitudes²⁵ de prestaciones se eleva a 1.572.608, cuyo desglose por mutuas y motivo de concesión se recoge en el siguiente cuadro:

²⁵ Se incluyen todas las solicitudes presentadas que disponen de una resolución —estimando o desestimando el derecho a la prestación— tanto si han generado o no un pago posterior.

**CUADRO N.º 1
SOLICITUDES DE PRESTACIONES.
DESGLOSE POR MUTUAS**

N.º Mutua	Solicitudes	Resoluciones favorables		Resoluciones desfavorables ²⁶	% Desfavorables/Solicitudes
		Suspensión de actividad	Reducción de facturación		
1	122.261	56.845	62.676	2.740	2,24
2	28.313	11.205	13.542	3.566	12,59
3	60.581	30.532	28.624	1.425	2,35
7	17.260	8.266	7.220	1.774	10,28
10	138.823	55.527	78.464	4.832	3,48
11	54.419	27.636	24.613	2.170	3,99
15	42.381	20.733	20.496	1.152	2,72
21	6.447	3.509	2.752	186	2,89
39	35.982	18.827	16.094	1.061	2,95
61	440.348	256.017	173.284	11.047	2,51
72	10.686	4.426	6.005	255	2,39
115	24.577	10.276	10.956	3.345	13,61
151	245.435	116.695	109.508	19.232	7,84
183	25.005	13.628	10.084	1.293	5,17
267	35.989	18.522	10.951	6.516	18,11
272	8.275	3.900	3.966	409	4,94
274	146.140	60.846	64.851	20.443	13,99
275	95.113	49.582	42.844	2.687	2,83
276	34.573	13.987	15.576	5.010	14,49
Total	1.572.608	780.959	702.506	89.143	5,67

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos certificadas por las mutuas.

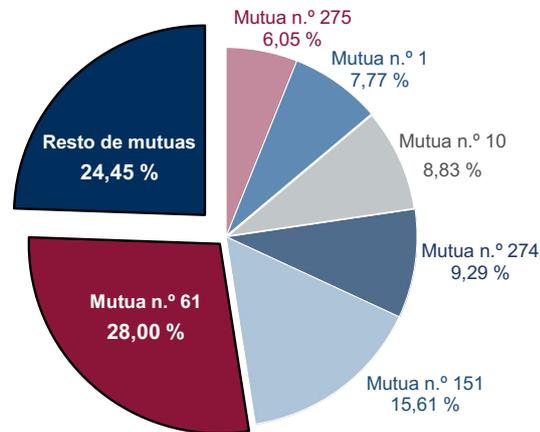
Las resoluciones emitidas de forma favorable representan un 94,33 % sobre el total de solicitudes presentadas, siendo denegadas 89.143 (el 5,67 %). El alto grado de reconocimiento favorable puede ser debido al carácter provisional de las resoluciones dictadas por las MCSSs que, presumiblemente, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal, se verá sensiblemente minorado una vez se efectúe su procedimiento de revisión.

Atendiendo a su motivo de concesión, según se recoge en el cuadro anterior, sobre un total de 1.483.465 resoluciones favorables, 780.959 (52,64 %) fueron concedidas como consecuencia de verse suspendida la actividad del trabajador, mientras que 702.506 (47,36 %) lo fueron por haberse visto reducida su facturación en, al menos, un 75 % en los periodos legalmente establecidos.

Asimismo, según se refleja en el siguiente gráfico, el 75,55 % (1.188.120) de las solicitudes presentadas fueron gestionadas por tan solo seis MCSSs, destacando el elevado volumen de gestión efectuado por la mutua n.º 61 con un 28 % sobre el total:

²⁶ Incluye tanto solicitudes desfavorables como desistidas o renunciadas por el solicitante.

**GRÁFICO N.º 2
PORCENTAJES DE GESTIÓN**



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos certificadas por las mutuas.

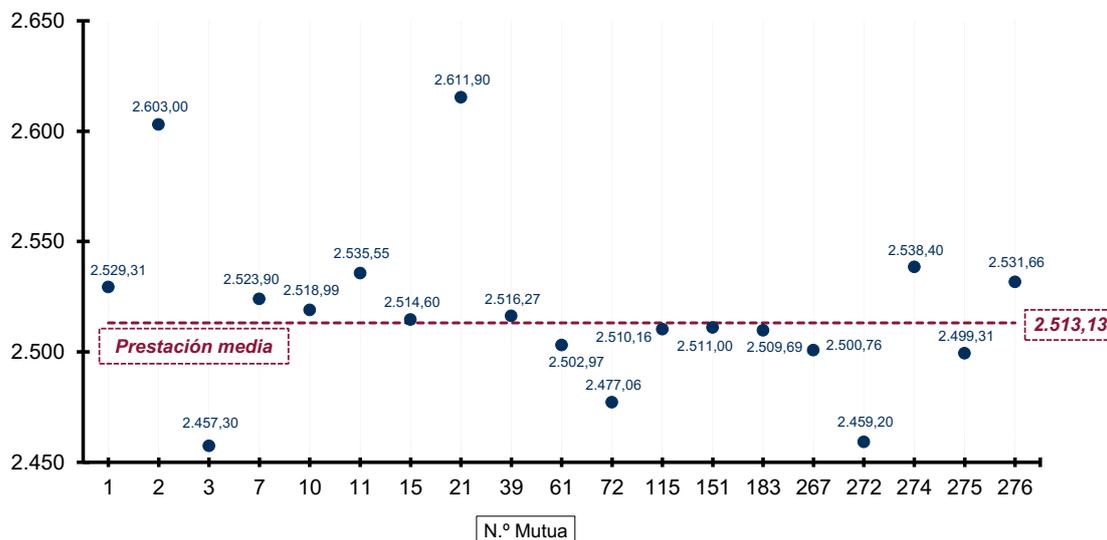
El porcentaje de resoluciones desfavorables osciló entre un 2,24 % (mutua n.º 1) y el 18,11 % (mutua n.º 267).

La gestión efectuada por las MCSSs representa un porcentaje del 99,73 % sobre el total de esta prestación, ya que, como se expone posteriormente en el subepígrafe II.2.2.2 de este Informe, el ISM gestionó, tan solo, un total de 4.183 solicitudes.

El amplio colectivo protegido durante los meses de duración de esta prestación (14 de marzo a 30 de junio de 2020) ha supuesto en el mes con mayor número de prestaciones abonadas (junio de 2020) un grado de cobertura del 44,57 % sobre el total de trabajadores autónomos afiliados al Sistema de la Seguridad Social —población potencialmente protegida— (como se analiza en el subapartado II.6 de este Informe) provocando, en consecuencia, el elevado importe de obligaciones reconocidas netas que esta prestación ha supuesto en el presupuesto de gastos de las MCSSs durante los años 2020, principalmente, y 2021, ascendiendo a un total de 3.731.119.993,67 euros, sin considerar el importe de las exenciones de las cuotas sociales, que se analiza en el subapartado II.3.

La prestación media abonada a cada beneficiario, durante todo el periodo de percepción de la PECATA, se sitúa en 2.513,13 euros, como se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 3
PRESTACIÓN MEDIA
(En euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos certificadas por las mutuas.

Dados los límites máximo (3.916,52 euros beneficiario sin hijos) y mínimo (2.357,85 euros) establecidos en la normativa reguladora de esta prestación (artículo 339 del TRLGSS), el importe de la prestación media se sitúa, razonablemente, más próximo al importe mínimo, debido a que la gran mayoría de trabajadores autónomos cotizan por la base mínima ordinaria.

3) Gasto reconocido

Mediante Resolución de 21 de octubre de 2020 la DGOSS creó nuevas rúbricas específicas en la estructura presupuestaria de la Seguridad Social con el fin de imputar los gastos por el cese de actividad derivado del impacto económico y social originado como consecuencia de la situación de emergencia sanitaria causada por el COVID-19, permitiendo, asimismo, distinguir los gastos derivados de la prestación económica de aquellos procedentes de la exoneración de las cuotas sociales.

Sin embargo, el nuevo subconcepto presupuestario creado (4887 "Prestación extraordinaria por cese de actividad COVID-19") recoge los importes imputados por las mutuas procedentes de cualquier prestación extraordinaria derivada del cese de actividad de los trabajadores autónomos, no solo los derivados de la PECATA, impidiendo por tanto distinguir las obligaciones reconocidas en concepto de esta última prestación.

Por este motivo, los responsables de las diferentes MCSSs, a petición de este Tribunal, han expedido las oportunas certificaciones de gastos recogiendo el importe de las obligaciones reconocidas, en los ejercicios 2020 y 2021, en concepto de gastos derivados de la PECATA. De acuerdo con estas certificaciones, emitidas en enero de 2022, el importe de las obligaciones netas reconocidas diferenciado por mutua, ejercicio presupuestario y motivo que origina la prestación es el recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 2
OBLIGACIONES NETAS RECONOCIDAS POR LAS MUTUAS
Ejercicios 2020/2021
(En euros)

N.º Mutua	Año 2020		Año 2021		Total
	Suspensión actividad	Reducción Facturación	Suspensión actividad	Reducción Facturación	
1	146.368.855,82	155.572.341,39	(34.583,78)	(70.750,59)	301.835.862,84
2	29.661.010,84	34.573.827,36	(3.079,10)	888,49	64.232.647,59
3	77.105.689,34	69.030.246,66	(115.738,85)	(157.352,21)	145.862.844,94
7	21.174.928,87	17.552.852,49	3.026,51	21.066,99	38.751.874,86
10	140.925.120,55	196.554.936,79	(29.880,21)	(306.780,10)	337.143.397,03
11	70.697.788,91	61.189.998,04	(27.031,58)	(21.597,69)	131.839.157,68
15	56.773.414,20	49.668.784,36	16.355,21	(97.289,96)	106.361.263,81
21	9.095.840,24	6.807.583,64	2.358,28	0,00	15.905.782,16
39	48.188.200,50	39.578.271,53	17.416,38	20.960,68	87.804.849,09
61	650.570.984,22	421.691.152,94	151.851,13	(165.925,81)	1.072.248.062,48
72	11.181.614,49	14.957.650,90	2.020,05	7.167,99	26.148.453,43
115	26.263.895,04	26.986.022,63	673,24	4.320,73	53.254.911,64
151	301.539.478,54	267.806.400,87	(86.501,01)	(30.738,68)	569.228.639,72
183	35.164.668,86	24.212.065,22	17.135,75	(22.118,04)	59.371.751,79
267	47.413.227,02	26.242.727,48	4.806,89	8.466,40	73.669.227,79
272	9.742.177,48	9.393.065,70	0,00	0,00	19.135.243,18
274	156.807.765,28	161.958.085,34	7.095,87	(25.631,60)	318.747.314,89
275	133.571.383,96	101.279.038,59	(67.140,20)	(53.146,87)	234.730.135,48
276	36.036.335,78	38.819.410,48	(3.747,49)	(3.425,50)	74.848.573,27
Total	2.008.282.379,94	1.723.874.462,41	(144.962,91)	(891.885,77)	3.731.119.993,67

Fuente: Certificaciones emitidas por las mutuas.

Como se recoge en el cuadro anterior, las obligaciones netas reconocidas por las MCSS, en los ejercicios 2020 y 2021, en concepto de PECATA ascienden a un importe global de 3.731.119.993,67 euros, representando este importe un porcentaje del 99,73 % sobre el total de obligaciones reconocidas en esta prestación, ya que las obligaciones reconocidas en el presupuesto del SEPE derivadas de las prestaciones gestionadas por el ISM ascendieron a un importe neto de 10.101.303,31 euros, como se expone en el subapartado II.2.2.2 de este Informe.

Asimismo, como se desprende del cuadro anterior, el importe total de las obligaciones reconocidas por las MCSS n.º 1, 10, 61, 151, 274 y 275 se eleva a 2.833.933.412,44 euros, lo cual representa un 75,95 % del total, en consonancia con el elevado volumen de solicitudes tramitadas (Gráfico n.º 2).

El importe de las obligaciones reconocidas por estos órganos gestores en el ejercicio 2020 se elevó a 3.732.156.842,35 euros, mientras que, en el ejercicio 2021, las obligaciones reconocidas por este concepto arrojan un saldo negativo de 1.036.848,68 euros, derivado de los reintegros de prestaciones efectuados como consecuencia de las renunciaciones formuladas por numerosos beneficiarios de esta prestación (fundamentalmente aquellos que habían solicitado la prestación por reducción de su facturación) y de las comprobaciones formales (encontrarse el trabajador en alta en el RETA o al corriente de pago de las cotizaciones sociales) efectuadas por las MCSSs. No

obstante, en este último ejercicio aún continuaron produciéndose abonos derivados de las solicitudes pendientes de resolución y de las reclamaciones admitidas por los órganos gestores.

Sin embargo, este Tribunal no ha podido conciliar el importe de las obligaciones reconocidas netas, certificadas por las MCSSs, con los importes derivados de los pagos y reintegros de las prestaciones recogidos en las bases de datos de prestaciones certificadas por estos mismos órganos gestores.

Como se muestra en el anexo 7 de este Informe, el importe neto de los pagos efectuados en concepto de PECATA en el año 2020, recogido en las bases de datos de gestión de prestaciones, se eleva a 3.729.852.938,80 euros, arrojando un importe inferior en 2.303.903,55 euros, con respecto al importe de obligaciones netas reconocidas certificado por las diferentes mutuas (3.732.156.842,35 euros).

Por su parte, en el año 2021, esta diferencia se reduce a tan solo 46.052,96 euros.

No obstante, este Tribunal considera que estas diferencias se encuentran justificadas, en primer lugar, por el desfase temporal existente entre ambas fuentes de información, ya que las certificaciones emitidas por las mutuas se efectuaron en enero de 2022 —referidas al cierre de cada ejercicio económico— mientras las bases de datos de gestión de prestaciones reflejan la situación a fecha de abril de 2022. Otro posible motivo, como se ha verificado por este Tribunal en los trabajos de campo desarrollados en distintas mutuas, es la inclusión en las certificaciones de gasto de importes correspondientes a otro tipo de prestaciones extraordinarias derivadas del cese de actividad de trabajadores autónomos —si bien de manera muy residual—.

Estas causas han impedido lograr una conciliación total entre las distintas fuentes de información facilitadas por las mutuas en relación con la gestión de la PECATA, si bien, atendiendo a las justificaciones expuestas anteriormente y dada la escasa representatividad de las diferencias existentes, el importe de las obligaciones netas reconocidas certificado por las mutuas se considera adecuado.

II.2.2.2. INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

La Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero establece en su artículo 34.²⁷ que la solicitud y gestión de la prestación por cese de actividad de este colectivo corresponde a las MCSSs o al ISM, en función de la entidad con la que se tenga concertada la cobertura de las contingencias profesionales.

Sin embargo, para hacer efectivo el pago de las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia del RETM, el ISM y el SEPE suscribieron el 15 de diciembre de 2011 un *“Acuerdo de encomienda de gestión para el abono de la prestación económica por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar”*, donde igualmente se encomienda al SEPE el abono de las cuotas de Seguridad Social de los trabajadores del mar durante la percepción de la prestación económica por cese de actividad. En consecuencia, los gastos derivados de las prestaciones económicas por cese de actividad, así como de las cuotas sociales asociadas a las mismas, son imputados al presupuesto de gastos del SEPE.

²⁷ En términos similares se pronuncia el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM en su artículo 1.d).

Asimismo, el SEPE abona esta prestación, si bien de forma muy residual, a los trabajadores afiliados al RETA que no han procedido a formalizar su cobertura de la acción protectora por contingencias profesionales, incapacidad temporal y cese de actividad con una mutua, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83.1.b) del TRLGSS, a pesar de que desde el 1 de junio de 2019²⁸, la prestación por cese de actividad debería gestionarse de forma exclusiva por las mutuas, ya que todos los trabajadores cuya gestión correspondía al SEPE deberían haber optado por una mutua en los términos indicados en el RDL 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

Sin embargo, a la fecha de finalización de los trabajos de campo un reducido número de trabajadores autónomos no habían procedido aún a ejercer dicha opción, abonando su prestación el SEPE, impidiendo una adecuada cuantificación de los gastos abonados en concepto de PECATA a los trabajadores del mar, como se expone posteriormente.

1) Procedimiento

En el siguiente gráfico se recoge el procedimiento de gestión de la PECATA en el ISM:

GRÁFICO N.º 4
PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN
ISM



Fuente: Elaboración propia.

Como se recoge en el gráfico anterior, desde la implantación de esta prestación, el ISM emitió una resolución definitiva verificando, con carácter previo a su concesión, el cumplimiento de todos los requisitos exigidos legalmente.

Las solicitudes se efectuaron a través del registro o buzones electrónicos habilitados al efecto. Los solicitantes debían acompañar toda la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos y, de forma particular, los autónomos que motivasen su solicitud en el supuesto

²⁸ Posteriormente, la Disposición adicional décima del RDL 15/2020, de 21 abril, fija como fecha límite el 1 de noviembre de 2020.

de reducción de la facturación debían aportar la información acreditativa al respecto relativa al mes anterior a la solicitud, así como la del semestre natural anterior.

Emitida, en su caso, la resolución estimatoria del derecho, el ISM comunicaba al SEPE, a través de la aplicación informática PRETA (Aplicación de gestión de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos) gestionada por este organismo autónomo, la información relativa a los beneficiarios y las prestaciones concedidas con la finalidad de que este pudiera proceder al pago de la prestación —a través de la TGSS— de acuerdo con el precitado acuerdo de encomienda de gestión.

Esta aplicación informática fue diseñada, inicialmente, para la gestión de la prestación ordinaria por cese de actividad (CATA), habiéndose efectuado diversas modificaciones en la misma con el fin de adecuarla a la gestión de esta nueva prestación. Sin embargo, este Tribunal ha observado numerosas debilidades, en su configuración, que dificultan un adecuado seguimiento de la tramitación de los expedientes, con especial relevancia en materia de cobros indebidos, ya que impide analizar la trazabilidad de esta información al no permitir distinguir las modificaciones de estos cobros de las cancelaciones. Adicionalmente, desde diciembre de 2020, se recogen bajo una misma clave las cancelaciones y los reintegros de prestaciones, lo que no permite diferenciar aquellos cobros indebidos que son cancelados por el órgano gestor de aquellos otros que proceden de un reintegro efectuado por el beneficiario²⁹.

Asimismo, se han verificado errores en el cálculo de los días de prestación devengados, afectando en consecuencia a su importe, si bien de escasa cuantía. Estos errores se han verificado, fundamentalmente, en aquellos supuestos de baja de prestaciones que, posteriormente, son rehabilitadas, pero con la fecha de efectos de su baja y no con la fecha inicial, sin que la aplicación informática reconozca esta corrección, computándose un número de días inferior al correcto.

Reconocida la prestación por el ISM, el SEPE procedió al pago de la prestación a través de la TGSS, abonando la primera nómina a finales del mes de abril, y las restantes, principalmente, en los sucesivos meses de mayo, junio y julio, sin que se hayan observado incidencias en este procedimiento.

Con independencia de lo expuesto anteriormente en relación con dicha aplicación informática, este Tribunal ha constatado un trato no homogéneo, y por tanto desigual, entre los beneficiarios de la prestación gestionados por las MCSSs y los gestionados por esta entidad gestora —motivado por la provisionalidad de las resoluciones de concesión emitidas por aquellas— ya que las modificaciones introducidas en los años 2021 y 2022, en relación con la presunción del cumplimiento del requisito de reducción de la facturación, no se han aplicado a los beneficiarios gestionados por el ISM, debido al carácter definitivo de sus resoluciones, emitidas en base a la documentación contable (v.gr.: facturas emitidas y recibidas y libro de ingresos y gastos, entre otras) aportada por sus solicitantes. Este Tribunal, como se expone en los epígrafes II.1.2 y II.2.3 de este Informe, considera que la acreditación del requisito de reducción en la facturación mediante la documentación requerida en el artículo 17.10 del RDL 8/2020 garantiza la disminución efectiva de la misma, a diferencia de las presunciones establecidas en las modificaciones introducidas mediante los RDL 3/2021, de 2 de febrero y 2/2022, de 22 de febrero, que permiten considerar cumplido el requisito en base a criterios que no tienen que ver directamente con la reducción efectiva de ingresos.

²⁹ En el trámite de alegaciones, la Directora General del ISM manifiesta que se ha desarrollado una nueva aplicación informática (CEAT) que, entre otros fines, pretende subsanar las incidencias observadas en este Informe.

2) Prestaciones reconocidas

De acuerdo con la base de datos relativa a la gestión de esta prestación, certificada por los responsables del ISM, las solicitudes tramitadas por esta entidad gestora, desglosadas por direcciones provinciales³⁰, fueron 4.183.

En base a los datos reflejados en el mencionado anexo, las resoluciones favorables dictadas ascienden a 3.459, lo que representa un 82,69 % sobre el total de solicitudes tramitadas. Este porcentaje es sensiblemente inferior al que resulta de la gestión de las MCSSs (94,33 %). Este Tribunal considera que esta diferencia viene motivada, principalmente, por la verificación en esta entidad gestora del cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la norma con carácter previo a la emisión de las resoluciones, a diferencia de las MCSSs que, como ya se ha indicado, emitieron resoluciones provisionales, posponiendo a un momento posterior dicha comprobación.

La tramitación de la mayor parte de las solicitudes se concentra en tres direcciones provinciales: Vilagarcía de Arousa, A Coruña y Vigo, representando su gestión el 87,28 % del total de solicitudes tramitadas.

La prestación media abonada a cada beneficiario a lo largo de todo el periodo de percepción de la PECATA en esta entidad gestora se sitúa en 2.935,97 euros, sensiblemente superior al importe abonado por las mutuas (2.513,13 euros) debido, principalmente, a que las bases de cotización establecidas en el RETM son superiores a las del RETA.

Como se recoge en el epígrafe II.2.3 de este Informe, los incumplimientos detectados en los trabajos de fiscalización desarrollados, relativos a la gestión efectuada por el ISM, han sido muy reducidos, como consecuencia de la comprobación de todos los requisitos legales con carácter previo a la emisión de la resolución, llevada a cabo por esta entidad gestora.

3) Gasto reconocido

De acuerdo con la certificación de gastos emitida por los responsables del ISM —en base a la imputación presupuestaria efectuada por el SEPE— el importe de las obligaciones reconocidas, en los ejercicios 2020 y 2021, en concepto de gastos derivados de la PECATA, asciende a 10.101.303,31 euros, cuyo desglose por motivo de concesión se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 3
OBLIGACIONES RECONOCIDAS. ISM
Ejercicios 2020/2021
(En euros)

Año	Motivo	
	Reducción de facturación	Suspensión de actividad
2020	9.970.236,87	109.517,69
2021	21.548,75	0,00
Total	9.991.785,62	109.517,69

Fuente: Certificación emitida por el ISM.

³⁰ En el anexo 8 se recoge el desglose de solicitudes por dirección provincial.

Como se desprende del cuadro anterior el 98,92 % de las obligaciones reconocidas tuvieron su origen en las prestaciones concedidas con motivo de la reducción en la facturación de sus beneficiarios, siendo casi residuales las prestaciones reconocidas en concepto de suspensión de actividad, ya que las obligaciones imputadas por esta causa se reducen a un importe que representa, tan solo, un 1,08 % del total.

A diferencia de las MCSSs, para las que se crearon rúbricas presupuestarias específicas con el fin de registrar contablemente las cantidades abonadas en concepto de prestaciones extraordinarias por cese de actividad, en el SEPE no existen partidas presupuestarias específicas para imputar este gasto, habiéndose registrado en la misma rúbrica todas las prestaciones derivadas de cese de actividad (tanto ordinarias como extraordinarias). De igual forma, el SEPE no dispone de rúbricas presupuestarias específicas para imputar los gastos derivados de las cuotas sociales exoneradas a los beneficiarios de esta prestación extraordinaria.

Por este motivo la liquidación del presupuesto de gastos del SEPE, en los años 2020 y 2021, presenta un importe de obligaciones reconocidas netas (minoradas en los reintegros practicados) procedentes de los pagos de todas las prestaciones derivadas de cese de actividad (aplicación presupuestaria "*Prestación económica por cese de actividad de trabajadores autónomos*") que asciende a 12.203.337,99 euros y 12.978.914,36 euros, respectivamente.

Asimismo, como se ha expuesto anteriormente, las obligaciones reconocidas en dicha aplicación presupuestaria recogen también, si bien de forma residual, los pagos realizados a los trabajadores autónomos afiliados al RETA adheridos al INSS (percibiendo la protección por cese de actividad a través del SEPE) que aún no habían optado por su adscripción a una mutua.

II.2.3. Análisis del cumplimiento de los requisitos

En los siguientes subepígrafes se exponen los incumplimientos de los requisitos legalmente establecidos para causar derecho a esta prestación y las incidencias observadas en relación con su adecuado reconocimiento, gestión y control, cuantificando³¹, en su caso, el importe percibido de forma indebida o excesiva en concepto de PECATA, sin considerar, en este epígrafe, el importe exonerado en concepto de cotizaciones sociales, el cual se analiza y cuantifica en el subapartado II.3 de este Informe.

II.2.3.1. AFILIACIÓN Y ALTA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.2 del RDL 8/2020 el primero de los requisitos para causar derecho a esta prestación es "*Estar afiliado y en alta, en la fecha de la declaración del estado de alarma*" en el RETA o en el RETM.

En relación con el cumplimiento de este requisito, la DGOSS emitió el criterio 7/2020 donde se indicaba que "*los trabajadores autónomos cuya actividad fue suspendida por la Comunidad Autónoma antes de la declaración del estado de alarma, se considerarán en situación de alta a efectos del reconocimiento de la prestación siempre que en la fecha en que la respectiva autoridad autonómica suspendió su actividad, estuvieran de alta*".

En base a este criterio se ha considerado en situación de alta a aquellos beneficiarios por suspensión de actividad, aunque se hubieran dado de baja en el régimen correspondiente en el

³¹ En el anexo 9 se recoge la metodología utilizada para su cuantificación.

periodo comprendido entre el 10 y el 14 de marzo de 2020 (independientemente de que con posterioridad a dicha fecha se dieran nuevamente de alta o no, ya que para percibir la PECATA por suspensión de actividad no resulta obligatorio permanecer en situación de alta). De este modo, no cumplirían este requisito aquellos beneficiarios por suspensión de actividad cuando su baja hubiera sido anterior al 10 de marzo de 2020 o su alta en el régimen se hubiera producido con posterioridad al 14 de marzo de dicho año.

Por su parte, se ha considerado que no cumplen este requisito aquellos beneficiarios cuya prestación viene motivada por el supuesto de reducción de su facturación que no se encontraran de alta en el Sistema de la Seguridad Social a 14 de marzo de 2020.

Atendiendo a lo expuesto anteriormente, este Tribunal ha verificado la existencia de 151 beneficiarios que no se encontraban de alta en el régimen correspondiente a la fecha de la declaración del estado de alarma. El importe de las prestaciones indebidamente percibidas por estos beneficiarios en concepto de PECATA asciende a 340.779,33 euros.

Además, los beneficiarios cuya prestación se fundamenta en el supuesto de reducción de la facturación deben permanecer de forma continuada en alta, en el régimen correspondiente, durante todo el tiempo de su percepción.

En este sentido, el criterio 6/2022 de la DGOSS establece que *“Si el trabajador autónomo, se da de baja en el régimen de autónomos de la Seguridad Social y en el plazo de 15 días —duración del primer estado de alarma— se volviera a dar de alta en el mismo CNAE, se puede interpretar que estas bajas y altas fueron debidas al desconcierto y confusión reinante en esos momentos. En este caso, hay que considerar que procede mantener el percibo de la prestación económica”*.

En base al criterio anterior, este Tribunal, en relación con los expedientes cuya solicitud se ha motivado en una reducción de facturación, ha considerado que el beneficiario se ha mantenido en alta continuada cuando formalizó su baja a partir del 14 de marzo y, posteriormente, se dio nuevamente de alta en el mismo código de la CNAE antes del 29 de marzo de 2020 (fecha de finalización de la primera prórroga del estado de alarma). Por el contrario, se ha considerado incumplido este requisito, cuando no se ha producido una nueva alta antes del 29 de marzo o cuando dicha alta se ha efectuado en un código de la CNAE diferente³².

³² En el trámite de alegaciones las MCSSs n.º 1, 2, 11, 274 y 275 relacionan una serie de beneficiarios que, a su juicio, se encontraban de alta continuada.

Sin embargo, este Tribunal, efectuadas las consultas individualizadas en los sistemas de información de la TGSS, ha comprobado, que efectivamente se produjo la interrupción en el alta de estos beneficiarios durante el periodo de percepción de la prestación o, en el caso de existir un alta continuada, se produjo un cambio en el código de la CNAE, motivo por el cual no es posible aceptar dichas alegaciones.

Además, estas MCSSs manifiestan que, en aplicación del Criterio 6/2022, de la DGOSS, los trabajadores autónomos que solicitaron la prestación por reducción de la facturación y no cumplieron el requisito de alta continuada por haberse dado de baja de forma definitiva en el Sistema de Seguridad Social, pueden ser considerados como beneficiarios a través del supuesto de suspensión de actividad.

El citado criterio establece, a estos efectos, que *“Si algún trabajador autónomo, que haya ocasionado una prestación por reducción de la facturación se hubiera dado de baja en la seguridad social de forma permanente y acredita que cesó en la actividad tendrá derecho a percibir la prestación económica por suspensión. Produciéndose una novación del supuesto que motiva la protección, pasando de reducción a suspensión. En el caso de no acreditar el cese en la actividad, hemos de considerar extinguida la prestación por cese de actividad en el momento de la baja en el régimen de la seguridad social”*.

En consecuencia, las alegaciones formuladas no pueden ser aceptadas por este Tribunal ya que para producirse la novación del supuesto que motiva la protección, además de producirse la baja definitiva en la Seguridad Social, es necesario, de acuerdo con el citado criterio, que el trabajador autónomo acredite que cesó en la actividad, requisito este último que solo puede verificarse una vez tenga lugar el trámite de audiencia a los beneficiarios.

Atendiendo a estos criterios se ha verificado la existencia de 5.282 beneficiarios que no han mantenido su situación de alta en el RETA, o no han regularizado la misma antes del 29 de marzo, habiendo percibido un importe de 8.064.999,72 euros.

Estos expedientes deben ser objeto de revisión y, si no se acreditara la novación del supuesto de reducción de facturación al de suspensión de actividad establecido en el criterio 6/2022 de la DGOSS (*“Si algún trabajador autónomo, que haya ocasionado una prestación por reducción de la facturación se hubiera dado de baja en la seguridad social de forma permanente y acredita que cesó en la actividad, tendrá derecho a percibir la prestación económica por suspensión. Produciéndose una novación del supuesto que motiva la protección, pasando de reducción a suspensión.”*), deberían dar lugar a la reclamación de las cantidades indebidamente percibidas desde la fecha en la que se produjo la baja en el régimen correspondiente.

El incumplimiento de este requisito también ha sido verificado en diez beneficiarios cuya prestación fue reconocida por el ISM debido a las siguientes causas: no encontrarse de alta en el RETM; encontrarse afiliado a una mutua; tener cubiertas por el ISM únicamente las contingencias comunes o darse de baja en este régimen especial durante la vigencia de la prestación. El importe afectado por estas incidencias asciende a 26.371,35 euros³³.

II.2.3.2. ENCONTRARSE AL CORRIENTE DEL PAGO DE LAS CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Otro de los requisitos exigidos para causar derecho a la prestación es *“hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social”*.

La información facilitada por la TGSS, a estos efectos, recoge todas las deudas con el Sistema de la Seguridad Social de los beneficiarios de la PECATA, sin posibilidad de distinguir los conceptos que las generan. No obstante, mediante consulta en las diferentes transacciones informáticas de la TGSS se ha podido verificar que la inmensa mayoría de las deudas de los trabajadores autónomos derivan del impago de sus cuotas de la Seguridad Social (en algunas ocasiones, pueden derivar de sus cuotas como empresario).

Analizada esta información se ha verificado que un total de 25.376 beneficiarios no se hallaban al corriente del pago de las cuotas de Seguridad Social ni al inicio del devengo de la prestación (14 de marzo) ni al final de este (30 de junio) habiendo percibido en consecuencia, de forma indebida, un importe de 61.216.180,81 euros.

De igual forma, se ha verificado que un total de 10.388 beneficiarios se hallaban al corriente de pago de sus cuotas de Seguridad Social al inicio del devengo de la prestación, pero figuraban con deuda en el Sistema al final de este. Estas deudas derivan, en su inmensa mayoría, de las cuotas a la Seguridad Social correspondientes a los meses de febrero y marzo de 2020, motivando esta situación el decalaje temporal existente entre el periodo voluntario de ingreso de las cuotas por el trabajador (último día del mes) y la fecha en que se recibe de la entidad financiera la información sobre los ingresos efectuados y su posterior tratamiento por la TGSS.

³³ En el trámite de alegaciones la Directora General del ISM ha comunicado que se han iniciado los procedimientos de revisión y las actuaciones oportunas para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, lo que será objeto de seguimiento por parte de este Tribunal.

El importe percibido de forma indebida por estos beneficiarios ascendería a un total de 25.814.527,42 euros.

En el trámite de alegaciones, las MCSSs manifiestan que la DGOSS, en su Criterio 8/2023, de 30 de mayo, se ha pronunciado sobre el cumplimiento del requisito de hallarse al corriente en el pago de las deudas con la Seguridad Social recogido en el artículo 17.2 del RDL 8/2020, en los siguientes términos: *“(…) es necesario comprobar que los trabajadores autónomos, a los que se les ha reconocido provisionalmente esta prestación de cese de actividad, se encontraban al corriente en el pago de las cuotas a la fecha del hecho causante (el día que se produce la suspensión de la actividad por existir disposición administrativa a tal efecto, o se produce una reducción de la facturación en los términos previstos en el artículo 17), de tal manera que de no constar tal extremo se les deberá invitar al pago de las cuotas pendientes al tiempo de producirse la suspensión o reducción de la actividad”*.

Este Tribunal considera que la invitación al pago debió efectuarse por las MCSSs con carácter previo a la emisión de las resoluciones provisionales de concesión –en consonancia con la regulación recogida en el artículo 28.2 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como con lo señalado en el punto 18 del documento “FAQ. Preguntas frecuentes” elaborado por la AMAT y validado por la DGOSS– o, al menos, en un plazo de tiempo razonable desde el inicio del devengo de la prestación extraordinaria, y no de forma extemporánea transcurridos más de tres años desde la finalización de la declaración del estado de alarma (21 de junio de 2020).

Todo ello sin perjuicio del carácter provisional otorgado a la resolución de concesión, que cobra su sentido con respecto a la posterior comprobación de los supuestos habilitadores de la percepción de esta prestación, es decir, la suspensión de la actividad o la reducción de la facturación –recogidos expresamente en los apartados 9 y 10 del artículo 17– requisitos sobre los que las MCSSs no disponían de información en el momento de emitir su resolución, a diferencia del cumplimiento del resto de requisitos.

Además, es necesario recordar que los beneficiarios de esta prestación extraordinaria presentaron, al tiempo de formular su solicitud, una declaración responsable en la que manifestaban bajo su responsabilidad, cumplir todos los requisitos de acceso a la PECATA, entre los cuales se encuentra el relativo a encontrarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social.

Este incumplimiento se ha verificado también en 13 beneficiarios cuyas prestaciones fueron reconocidas por el ISM, ascendiendo el importe percibido a 33.587,68 euros.

II.2.3.3. INCOMPATIBILIDAD DE PRESTACIONES

Con la finalidad de verificar la compatibilidad de la percepción de esta prestación con otras del Sistema de la Seguridad Social, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 17.5³⁴ del RDL 8/2020, se solicitó al INSS la información obrante en sus diferentes sistemas de información (Tarjeta Social Digital –TSD–, Registro de Prestaciones Sociales Públicas –RPSP– e Incapacidad Temporal –INCA–), relativa a las prestaciones concedidas a los beneficiarios de la PECATA.

³⁴ “Esta prestación será compatible con cualquier otra prestación de Seguridad Social que el beneficiario viniera percibiendo y fuera compatible con el desempeño de la actividad que desarrollaba”.

Debido a las debilidades de la información facilitada en relación con determinadas prestaciones (jubilación, incapacidad permanente absoluta y gran invalidez, principalmente) que, además, pueden ser compatibles con la percepción de la PECATA de conformidad con lo establecido en el artículo 198 del TRLGSS, este Tribunal solo ha tenido en consideración la información remitida por esta entidad gestora con respecto a la prestación por nacimiento y cuidado del menor y la incapacidad temporal de pago directo abonada por el INSS. Asimismo, debido a la falta de coincidencia existente entre la información facilitada por el INSS y las MCSSs en relación con la incapacidad temporal abonada por estas (en el régimen de autónomos las MCSSs abonan la IT derivada tanto de contingencias comunes como profesionales) se ha considerado más adecuada la información facilitada por las mutuas dado que son estos órganos gestores quienes comunican al INSS los periodos de incapacidad temporal del trabajador autónomo.

A pesar de lo expuesto anteriormente este Tribunal ha verificado las siguientes incompatibilidades con la percepción de la PECATA:

- La información facilitada por la TGSS ha permitido obtener aquellos beneficiarios cuya causa de baja en el RETA viene motivada *“por pase a situación de pensionista”*, verificando de esta forma la percepción simultánea, por parte de estos beneficiarios, de una PECATA y una pensión de jubilación derivada del RETA.

En esta situación se han observado 555 beneficiarios cuyas prestaciones indebidamente percibidas se elevan a 615.712,67 euros, calculadas desde la fecha de incompatibilidad entre ambas prestaciones.

Esta incompatibilidad también se ha observado en un beneficiario del ISM arrojando un importe de 1.841,22 euros.

- En cuanto a las prestaciones cuya competencia para la gestión y abono de la prestación de IT de pago directo corresponde al INSS (autónomos que no habían optado por una mutua con anterioridad a la formulación de solicitud de la PECATA) las mutuas carecen de información para poder determinar los posibles periodos de incompatibilidad existentes entre la percepción de esta prestación y la PECATA. Analizada la información facilitada por el INSS se ha verificado la existencia de, al menos, 218 beneficiarios con periodos de incompatibilidad entre la percepción de esta prestación y la PECATA, con un importe abonado que ascendería a 218.331,90 euros.
- De la misma forma, la gestión de la prestación por nacimiento y cuidado del menor corresponde al INSS y al ISM, encontrándose limitadas las mutuas, en el mismo sentido expuesto en el punto anterior, para poder determinar la incompatibilidad existente entre esta prestación y la PECATA. En este apartado se ha observado la existencia de 6.144 beneficiarios con periodos de incompatibilidad en la percepción de ambas prestaciones con un importe acumulado de 5.409.236,59 euros.
- En relación con los beneficiarios del ISM se han observado doce supuestos de incompatibilidad en la percepción de la PECATA y la IT, dando como resultado unos cobros por importe de 10.144,69 euros.

En relación con las ayudas por paralización de la flota, supuesto de incompatibilidad expresamente recogido en el artículo 17.5 del RDL 8/2020 para el colectivo integrado en el RETM, no se ha observado ninguna incidencia.

II.2.3.4. DUPLICIDAD DE PRESTACIONES

Analizadas las bases de datos remitidas por las MCSSs se ha comprobado la percepción de dos PECATA por un mismo beneficiario, distinguiéndose estos supuestos de duplicidad:

- Se ha verificado la existencia de 315 beneficiarios con pagos duplicados en una misma mutua, habiéndose producido, en consecuencia, la percepción de prestaciones indebidas por un importe de 326.740,37 euros.
- Asimismo, se ha verificado la existencia de beneficiarios que han percibido dos prestaciones, ambas derivadas del RETA, por dos mutuas diferentes.

Este Tribunal ha considerado indebidas las cantidades percibidas por los beneficiarios en aquella mutua donde, de acuerdo con la información obrante en el Fichero General de Afiliación (FGA) de la TGSS, no figura asociado el beneficiario y, en consecuencia, no debería haber procedido al reconocimiento de esta prestación. Esta incidencia afectaría a 64 beneficiarios cuyas prestaciones indebidamente percibidas ascenderían a 112.853,30 euros.

II.2.3.5. PRESTACIONES ERRÓNEAMENTE CALCULADAS

La cuantía de la prestación se determina aplicando el régimen jurídico recogido en el anexo 2 punto 5 de este Informe.

De acuerdo con ello, en el siguiente cuadro se recogen los factores para el cálculo de la prestación aplicables en el año 2020, así como las cuantías mensuales, mínima y máxima, a percibir en concepto de PECATA, atendiendo a la situación familiar del beneficiario:

CUADRO N.º 4
CÁLCULO Y CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN
(En euros)

Cálculo de la prestación			
Base mínima	944,40		
Base máxima	4.070,10		
IPREM 2020	537,84		
IPREM incrementado 1/6	627,48		
Venta ambulante	Base mínima		519,30
	Base máxima		869,40
Cuantía mensual	Sin hijos	Un hijo	Más de un hijo
Mínima	501,98 ³⁵	671,40	671,40
Máxima	1.098,09	1.254,96	1.411,83
Mínima venta ambulante			363,51
Máxima venta ambulante			608,58

Fuente: Elaboración propia.

³⁵ Este importe corresponde al 80 % del IPREM incrementado en 1/6.

En relación con el cálculo e importe de la cuantía mensual de esta prestación es necesario poner de manifiesto, de nuevo, las deficiencias e incongruencias que ha presentado su regulación.

Así, de acuerdo con el artículo 17.3 del RDL 8/2020 la cuantía de la prestación se determinará aplicando el 70 % a la base reguladora, calculada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 339 del TRLGSS, donde se regula el régimen jurídico de la CATA, para cuya percepción es necesario acreditar un periodo mínimo de cotización (doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese).

No obstante, para la percepción de la PECATA, dado su carácter excepcional, no es necesario acreditar un periodo mínimo de cotización para tener derecho a la misma, garantizándose al beneficiario, en este caso, una cuantía equivalente al 70 % de la base mínima de cotización al RETA, que le corresponda por su actividad. En consecuencia, un trabajador autónomo con un solo día de alta en el RETA tendría derecho a un importe mensual de prestación de 661,08 euros (70 % de la base mínima de cotización para el año 2020 establecida en 944,40 euros).

Sin embargo, un trabajador autónomo que hubiera permanecido en alta más de 12 meses continuados e ininterrumpidos, variando sus bases de cotización en ese periodo de una base mínima de venta ambulante a una base mínima ordinaria, tendría una base reguladora que sería el promedio de los doce meses anteriores, resultando un importe inferior a 944,40 euros, sobre la cual se aplicaría el 70 %, dando como resultado una prestación de importe inferior al recogido en el supuesto anterior. En consecuencia, percibiría menos prestación un trabajador autónomo con un periodo amplio de cotización que otro con un solo día de cotización. No obstante, esta situación ha afectado a un reducido número de expedientes (342).

En relación con el cálculo de la cuantía de la prestación, cabe indicar que las MCSSs solo disponen de la información de sus beneficiarios desde su fecha de adhesión a la mutua, provocando que si este periodo de adhesión es inferior al periodo mínimo de cotización exigido en la norma (12 meses) dichos órganos no disponen de la información completa, a efectos del correcto cálculo de la prestación, debiendo ser aportada por el interesado.

Por ello, este Tribunal ha efectuado un recálculo de las prestaciones abonadas aunando la información facilitada por la TGSS (bases de cotización y fechas de alta y baja en RETA/RETM) así como por las mutuas (número de hijos a cargo, fechas de inicio y fin de devengo de la prestación y percepción de prestaciones incompatibles con la PECATA distintas de las recogidas en el subepígrafe II.2.3.3), obteniendo los siguientes resultados:

- Un total de 20.699 beneficiarios habrían percibido un menor importe de prestación, cuantificado en 12.603.403,89 euros, debido a que la prestación mensual calculada por la mutua es inferior a la resultante de la información aportada por la TGSS.

- Al menos 34.619 beneficiarios habrían percibido un importe superior al que les correspondería, debido a que el importe de la prestación mensual calculada por las mutuas es superior al que se deduce de la información obrante en la TGSS³⁶. El importe excesivo abonado a estos beneficiarios ascendería a un total de 17.311.276,45 euros.
- Por último, 16.698 beneficiarios habrían percibido un importe excesivo cuantificado en 7.124.756,64 euros como consecuencia de las diferencias existentes en las fechas de inicio y fin de la prestación y de la percepción de prestaciones incompatibles con la PECATA (principalmente IT).

Con respecto a las prestaciones gestionadas por el ISM se ha verificado la existencia de errores en la determinación de la base reguladora para el cálculo de la prestación de 53 beneficiarios, generando pagos excesivos por un total de 25.655,94 euros.

Asimismo, como consecuencia de las debilidades que presenta la aplicación informática PRETA en el cómputo de los días de devengo de la prestación, expuestas anteriormente, este Tribunal ha verificado la existencia de 62 beneficiarios para quienes la cuantía de la prestación satisfecha es inferior a la que le debería corresponder, ascendiendo esta incidencia a un importe de 58.526,14 euros.

II.2.3.6. PAGOS SUPERIORES AL MÁXIMO ESTABLECIDO

Los beneficiarios que tuvieron derecho a esta prestación desde el primer día de su devengo (14 de marzo) hasta el último día (30 de junio) percibieron un total de 107 días de prestación, dado que las MCSSs computan todos los meses como de 30 días.

Atendiendo a la cuantía máxima mensual que puede percibirse en concepto de PECATA, recogida en el subepígrafe anterior, el importe máximo que cada beneficiario podría haber percibido durante todo el periodo no debería haber superado los 3.916,52 euros (beneficiario sin hijos); 4.476,02 euros (un hijo) y 5.035,53 (dos hijos o más).

³⁶ En el trámite de alegaciones, las MCSSs n.º 7, 10, 115, 267 y 274 manifiestan que, en el caso de los trabajadores autónomos societarios y los mayores de 47 años, si en el momento del hecho causante no cumplen el periodo mínimo de carencia o, en su caso, su base reguladora resultante es inferior a su base mínima de cotización en dicho momento, debe aplicarse para el cálculo de la prestación, en todo caso, esta última.

Tanto en el curso de los trabajos de fiscalización como en el trámite de alegaciones, este Tribunal ha observado la heterogeneidad de criterios aplicados al respecto por las MCSSs, ya que mientras unas han aplicado la base mínima general, otras, como se ha expuesto, han aplicado la base mínima de cotización vigente en el momento para estos colectivos específicos, y otras se han limitado a manifestar la falta de acuerdo existente, al respecto, en el sector.

A este respecto cabe recordar que el artículo 17.2 del RDL 8/2020 establece que cuando no se acredite el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la prestación, la base mínima de cotización aplicable en el RETA o en el RETM será la que corresponda por su actividad, sin que la condición de trabajador autónomo societario o mayor de 47 años responda al desempeño de una actividad concreta o código de la CNAE específico.

En consecuencia, este Tribunal no puede tomar en consideración las alegaciones efectuadas al respecto por las precitadas MCSSs, debido, en primer lugar, a la disparidad de criterios existente en el sector en la interpretación de la norma, y, en segundo lugar, a que los motivos alegados por estas MCSSs no responden al desempeño de una actividad o código de la CNAE específico por parte de los trabajadores autónomos afectados.

Por otro lado, con respecto al colectivo de trabajadores autónomos que cotizan por una base inferior a la mínima general establecida (venta ambulante), la DGOSS, con fecha 27 de julio de 2020, manifestó que procedía la aplicación de los límites mínimos de prestación establecidos en el artículo 339.3 del TRLGSS.

Sin embargo, con posterioridad, dicho centro directivo, en su criterio de 5 de agosto de 2021, modificó esta interpretación del artículo 17 del RDL 8/2020 manifestando que no resultaba de aplicación la garantía de importes mínimos en la percepción de la prestación.

En el trámite de alegaciones se ha puesto de manifiesto, nuevamente, la disparidad de criterios existente en el sector, también a este respecto, ya que mientras algunas MCSSs han manifestado que procederán a regularizar las cantidades abonadas en exceso, otras, no han formulado alegaciones sobre esta cuestión y, finalmente, otra considera que, atendiendo a la inseguridad jurídica que ello supone, no procederá a la aplicación, con carácter retroactivo, de esta interpretación extemporánea de la norma y, en consecuencia, no reclamará como indebidamente percibidas estas prestaciones.

Sin embargo, este Tribunal ha verificado la existencia de 599 beneficiarios cuyas prestaciones abonadas superaron los importes antes señalados, acumulando un total de 339.285,89 euros abonados en exceso. Este Tribunal considera que las mutuas deberían haber establecido, en sus aplicaciones informáticas de gestión este mínimo elemento de control con el fin de evitar la percepción de prestaciones que sobrepasaran los importes máximos establecidos legalmente.

II.2.3.7. PRESTACIONES DENEGADAS CON PAGOS

Las bases de datos de gestión facilitadas por las mutuas recogen la existencia de 4.100 expedientes cuya situación procedimental es la siguiente: anulada, desfavorable o desistida. Atendiendo al significado de estos términos, este Tribunal considera que, si bien inicialmente estas prestaciones fueron reconocidas favorablemente, posteriormente por los motivos antes recogidos, no procedió su abono.

De confirmarse estas situaciones, las cantidades indebidamente percibidas ascenderían a 5.156.767,19 euros.

II.2.3.8. BENEFICIARIOS FALLECIDOS

Del análisis de la base datos facilitada por la TGSS, este Tribunal ha verificado la existencia de 84 beneficiarios que han percibido esta prestación con posterioridad a su fecha de fallecimiento, provocando la percepción de prestaciones de forma indebida por un importe de 68.903,34 euros.

II.2.3.9. ANÁLISIS DE LOS CÓDIGOS DE LA CNAE

1) *Suspensión de actividad*

El 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, recoge en su anexo la relación de equipamientos y actividades cuya apertura al público quedó suspendida de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 10.

Dado que este anexo recoge solo “*equipamientos y actividades*” suspendidas, pero no actividades económicas, la DGOSS elaboró un listado de códigos de la CNAE, orientativo, pero no restrictivo, relativo a las actividades económicas suspendidas como consecuencia de la declaración del estado de alarma. En virtud de este carácter orientativo, las mutuas (a través de la AMAT) efectuaron una recopilación de otras actividades que entendían suspendidas, bien con carácter general o bien en virtud de la normativa autonómica³⁷ o local que le resultase de aplicación.

Algunas de estas actividades económicas fueron acordadas por unanimidad por las mutuas, mientras que otras fueron incorporadas con los reparos formulados por algunos de estos órganos gestores.

Este Tribunal ha efectuado un análisis de las prestaciones reconocidas por suspensión de actividad, con el fin de verificar que el código de la CNAE correspondiente a la actividad ejercida por el autónomo en el momento de solicitar la prestación —de acuerdo con la información de la

³⁷ A este respecto, de acuerdo con los informes emitidos por el Servicio Jurídico Delegado Central en el ISM, donde se manifiesta que en base a la declaración del estado de alarma la única autoridad competente para modificar, ampliar o restringir las actividades económicas por razones de salud pública es el Ministerio de Sanidad, careciendo de estas competencias las Comunidades Autónomas, esta entidad gestora no ha reconocido el derecho a la PECATA en aquellos supuestos de códigos de la CNAE afectados por cierres declarados por las mencionadas autoridades autonómicas.

TGSS— se encontraba recogido en el listado orientativo elaborado por la DGOSS o bien formaba parte de aquellas actividades incorporadas por unanimidad de todas las mutuas.

Del análisis efectuado se desprende que en el caso de, al menos, 156.066 beneficiarios (el 19,98 % del total de beneficiarios por suspensión de actividad) su código de la CNAE no se encontraba incluido en el mencionado listado orientativo elaborado por la DGOSS ampliado con las actividades acordadas por unanimidad de las mutuas, habiendo percibido un importe neto de prestaciones que asciende a 386.383.403,77 euros.

No obstante, todos estos beneficiarios por suspensión de actividad podrían tener derecho a esta prestación siempre que se aportase la documentación necesaria para acreditar la suspensión de su actividad (v.gr.: cierre completo de centros comerciales donde se puedan desarrollar actividades económicas que, sin embargo, no hayan suspendido su actividad). Por ello, este Tribunal considera que debería iniciarse el oportuno procedimiento de revisión con audiencia a los interesados, con el fin de verificar si la actividad desarrollada por estos beneficiarios se encontraba efectivamente suspendida en el momento de la solicitud.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que, con fecha 17 de marzo de 2023, es decir, casi tres años después de la finalización de la vigencia de esta prestación extraordinaria, se ha publicado el RDL 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, en cuya Disposición final quinta se modifica, de nuevo, el apartado noveno del artículo 17 del RDL 8/2020.

Esta disposición incluye un nuevo párrafo³⁸ —cuyo análisis específico se realiza en el subapartado II.5 de este Informe relativo al proceso de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas— que habilita a las mutuas, de oficio, a proceder a la novación del supuesto que motivó la solicitud de la prestación y, solo en el caso de que el interesado no tenga derecho a la prestación en ninguno de los dos supuestos contemplados (cese de actividad o reducción de facturación, indistintamente), se iniciará la reclamación de las cantidades indebidamente percibidas. Es decir, este nuevo párrafo permite que se confirme la prestación reconocida provisionalmente, cuando al procederse a su revisión de las pruebas obrantes en el expediente se deduzca que, si bien el interesado que no acredita alguno de los requisitos exigidos en alguno de los supuestos que regula, cumple todos los requisitos en otro supuesto, posibilitando, de esta forma, la percepción de esta prestación a un mayor colectivo de beneficiarios.

Con independencia de lo expuesto anteriormente, y de las repercusiones que esta nueva modificación va a suponer en el proceso de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas, este Tribunal considera que, nuevamente, puede producirse una falta de homogeneidad en la revisión de este requisito si no se imparten criterios homogéneos al respecto, por parte de la DGOSS, debido a la falta de unidad de criterio existente entre las mutuas acerca de las actividades económicas suspendidas.

Por otro lado, como ya se ha indicado previamente, de conformidad con la modificación efectuada en el RDL 13/2020, de 7 de febrero, los beneficiarios de esta prestación por suspensión de actividad no tenían obligación de permanecer en alta en el Sistema de la Seguridad Social, pudiendo percibir la misma, aunque hubiesen tramitado su baja en dicho Sistema.

³⁸ Ver nota al pie n.º 62.

Sin embargo, se ha verificado la existencia de 919 beneficiarios cuyo alta en el Sistema en un código de la CNAE con suspensión de actividad se ha producido con posterioridad al 14 de marzo de 2020, o bien han modificado su código de la CNAE a lo largo del periodo de devengo de la PECATA, existiendo dudas razonables sobre su derecho a percibir esta prestación durante todo su periodo de vigencia. La casuística verificada por este Tribunal es la siguiente:

- Un total de 336 beneficiarios, cuyas prestaciones percibidas ascienden a 833.224,16 euros, se dieron de alta en un nuevo código de la CNAE —distinto a aquel por el que fue reconocida su prestación— considerando este Tribunal que dicha modificación puede tener como finalidad iniciar una nueva actividad diferente a aquella por la que le fue concedida la prestación.
- Se ha verificado la existencia de 583 beneficiarios cuya prestación se ha concedido en base a un código de la CNAE en el que se han dado de alta con posterioridad al 14 de marzo de 2020, siendo significativo que, en 149 de ellos, el código de la CNAE donde figuraban de alta a la mencionada fecha no se correspondía con ninguno de los recogidos en el listado orientativo elaborado por la DGOSS.

El importe percibido por estos beneficiarios asciende a 1.457.923,80 euros.

2) Reducción en la facturación

Como se ha expuesto anteriormente, mediante la Disposición adicional segunda del RDL 3/2021, de 2 de febrero (modificada posteriormente por la Disposición final quinta del RDL 2/2022, de 22 de febrero), se introdujo una relevante modificación³⁹ con respecto a la forma de acreditar el requisito de la reducción de la facturación en el mes natural anterior al que se solicita la prestación en, al menos, un 75 % en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior. En concreto, se sustituyó la aportación, por parte del trabajador autónomo, de la información contable que lo justifique (libro de registro de facturas emitidas y recibidas; libro diario de ingresos y gastos; libro de registro de ventas e ingresos o libro de compras y gastos) por una presunción en la reducción de los ingresos basada en el porcentaje de reducción en el número medio diario de trabajadores con actividad afiliados al Régimen general de la Seguridad Social en la actividad correspondiente⁴⁰, cuantificado en un 7,5 %.

Esta modificación fue objeto de interpretación por la DGOSS en su criterio 4/2022 en el que se indica que *“las mutuas colaboradoras, o la entidad gestora de la prestación, para atender la presunción de la reducción de ingresos, (...) deberán tener en cuenta, a la hora de analizar la reducción, durante el periodo de percepción de la prestación, exclusivamente el número medio diario de trabajadores incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social en la CNAE correspondiente, que no se encuentren incorporados a alguno de sus sistemas especiales, y que realicen una prestación de servicios efectiva, por lo que no se tendrán en cuenta aquellos trabajadores en alta en el Régimen General de la Seguridad Social que estuvieran percibiendo una prestación por encontrarse su contrato de trabajo suspendido como consecuencia de estar incurso en uno de los ERTES aprobados durante la pandemia (ERTES COVID)”*.

³⁹ Esta modificación, como ya se ha expuesto anteriormente, no ha resultado de aplicación al colectivo de autónomos gestionado por el ISM, ya que esta entidad gestora efectuó el reconocimiento de la prestación una vez acreditado el requisito de reducción en la facturación en base a la documentación económica requerida en el artículo 17 del RDL 8/2020.

⁴⁰ Ver nota al pie n.º 16.

De acuerdo con la información facilitada por la TGSS⁴¹ se desprende que el 70,31 % de las actividades económicas (sobre un total de 614 códigos de la CNAE⁴² con información en la TGSS) han experimentado una reducción en el número medio diario de trabajadores afiliados superior al 7,5 %. Este elevado porcentaje conlleva en la práctica que el 91,64 % de los beneficiarios cuyo motivo de concesión se fundamentó en la reducción de su facturación verían acreditado el cumplimiento de este requisito a través de esta vía, reduciéndose al 8,36 % restante (58.943 beneficiarios) la necesidad de requerir las MCSSs, al trabajador autónomo, la información contable acreditativa de esta reducción. El desglose de estos expedientes por mutuas se recoge en el siguiente cuadro:

**CUADRO N.º 5
EXPEDIENTES POR REDUCCIÓN DE FACTURACIÓN A REVISAR**

Mutua	N.º expedientes	Importe (En euros)	% N.º expedientes a revisar	% Cuantía a revisar
1	5.899	14.723.253,30	9,40	9,45
2	1.039	2.690.138,62	7,64	7,74
3	2.271	5.498.555,87	7,86	7,92
7	637	1.570.897,01	8,89	8,92
10	6.919	16.985.848,90	8,78	8,67
11	1.870	4.621.979,51	7,55	7,47
15	1.480	3.766.237,21	7,08	7,26
21	224	577.908,29	8,36	8,48
39	1.268	3.122.014,17	7,88	7,88
61	14.748	35.947.106,92	8,48	8,49
72	244	589.437,43	4,02	3,94
115	925	2.283.881,49	8,44	8,45
151	9.267	22.485.742,16	8,45	8,38
183	772	1.889.353,53	7,85	7,94
267	845	2.035.526,55	7,72	7,75
272	379	890.669,25	9,53	9,28
274	5.530	13.877.564,33	8,52	8,56
275	3.357	8.228.872,96	7,73	7,76
276	1.269	3.156.309,32	8,14	8,13
Total	58.943	144.940.225,50	8,36	8,36

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de la TGSS.

Como se refleja en este cuadro, los expedientes objeto de revisión por parte de las mutuas representarían el 8,36 % (144.940.225,50 euros) de la cuantía abonada en esta prestación por reducción de facturación, siendo similar el porcentaje de expedientes a revisar por todas las mutuas

⁴¹ La información analizada para comprobar el cumplimiento de este requisito ha sido la siguiente:

- Fichero de afiliados diarios al Régimen General desde el 16 de marzo al 30 de junio de 2020 desglosados por códigos de la CNAE a cuatro dígitos.
- Fichero de afiliados medios del Régimen General del segundo semestre de 2019 desglosado por códigos de la CNAE a cuatro dígitos.
- Número de trabajadores en ERTes, con suspensión total, por códigos de la CNAE a cuatro dígitos relativos al Régimen General, excluyendo los sistemas especiales, así como el RETM y el Régimen especial de la Minería del Carbón.

⁴² En el anexo 10 se recoge la relación de códigos de la CNAE y su porcentaje de variación en el número medio diario de trabajadores afiliados.

(a excepción de la mutua 72, que presenta un porcentaje significativamente inferior a la media), atendiendo al total de expedientes con pagos realizados por cada una de ellas bajo este supuesto, si bien, en términos absolutos, el número de expedientes a revisar por las mutuas n.º 1, 10, 61, 151 y 274 es muy superior atendiendo a su volumen de gestión.

En consecuencia, los expedientes afectados deben ser objeto de revisión por parte de las mutuas, dando trámite de audiencia a los interesados con el fin de que estos puedan aportar la documentación correspondiente que permita acreditar el cumplimiento de este requisito y, en caso contrario, proceder la mutua a iniciar el procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, salvo que dichos beneficiarios cumplan los requisitos establecidos legalmente para acceder a esta prestación a través del supuesto de suspensión de actividad, conforme a la modificación introducida por la Disposición final quinta del RDL 2/2023.

El análisis efectuado sobre el porcentaje de reducción en el número medio diario de trabajadores ha permitido verificar situaciones donde determinados sectores que, *a priori*, no vieron reducida su actividad —al menos, de forma significativa— ya que la misma no se vio suspendida, como son el sector de la alimentación (fabricación de pan y de productos frescos de panadería y pastelería; elaboración de productos cárnicos; procesado de pescados o fabricación de pastas alimenticias, entre otros) o el sector de transporte de mercancías por carretera, sin embargo, sí verán acreditada una reducción en su facturación de, al menos, un 75 % a través de esta vía, ya que estos códigos de la CNAE cumplen la presunción de reducción en la facturación establecida al ver disminuido en más del 7,5 % su número medio diario de trabajadores.

Este porcentaje (7,5 %) difiere de forma significativa del porcentaje medio de reducción en el número medio diario de afiliados en activo (excluidos los trabajadores acogidos a un ERTE) al Régimen general en todos los sectores económicos cuantificado por este Tribunal, de acuerdo con la información facilitada por la TGSS, en un 21,69 %, así como de otros indicadores representativos del grado de paralización que experimentó la actividad económica, como puede ser el número medio de trabajadores que percibieron la prestación por desempleo derivada de un ERTE-COVID durante el periodo de marzo a junio de 2020, que representa el 16,45 % del número medio de afiliados al Régimen general en el último semestre de 2019.

A pesar de todo lo expuesto y del elevado número de códigos de la CNAE que han experimentado esta reducción de su actividad, y con ello la presunción en la reducción de sus ingresos, como ya se ha expuesto en el subepígrafe II.1.2.2 de este Informe, la DGOSS no ha facilitado a este Tribunal ningún informe o estudio que motive o justifique la necesidad de la modificación en la forma de acreditar el requisito de reducción de la facturación, así como tampoco los análisis efectuados para el establecimiento de este porcentaje de reducción tan bajo, muy alejado del porcentaje medio de reducción del 21,69 %, y no otro diferente.

II.3. EXONERACIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES

II.3.1. Introducción

La exoneración exime al trabajador de ingresar las cotizaciones sociales a las que se encuentra obligado, durante el tiempo y con los requisitos que se establezcan en su normativa reguladora, representando, en consecuencia, una minoración de ingresos por parte de la Seguridad Social.

El artículo 17.4 del RDL 8/2020 establece que el tiempo de percepción de la PECATA reconocida a los beneficiarios se entenderá como cotizado, no existiendo, por tanto, la obligación de cotizar por

parte del trabajador, debiendo ser asumido el coste por los entes que se determinen en las respectivas normas reguladoras.

El mismo apartado establece (según la redacción dada por la Disposición final octava. Uno⁴³ del RDL 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) que el gasto de estas cotizaciones sociales exoneradas correspondiente a la aportación por contingencias comunes será a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social (este gasto es asumido por la TGSS y, en la fracción de cuota que corresponda, por las MCSS); y a cargo de los presupuestos de las MCSSs o del SEPE en el caso del gasto derivado de la aportación por contingencias profesionales y cese de actividad; por último, irá a cargo de los presupuestos del SEPE la aportación correspondiente a formación profesional.

Posteriormente, los RDL reguladores del resto de prestaciones extraordinarias por cese de actividad de los trabajadores autónomos distintas de la PECATA (RDL 24/2020 y RDL 30/2020, principalmente) establecieron que las cotizaciones serían asumidas por las entidades con cargo a cuyos presupuestos se financiara la correspondiente prestación, dando así un tratamiento distinto al recogido en el texto normativo anterior⁴⁴.

Sin embargo, las MCSSs y el SEPE han asumido la totalidad del coste derivado de las exoneraciones de cotizaciones sociales asociadas a la PECATA, en virtud del oficio emitido por la DGOSS el 12 de mayo de 2021 donde se manifestaba que "(...) las cotizaciones de cese de actividad extraordinario por las que, de conformidad con los distintos reales decretos-leyes, no exista obligación de cotizar, han de ser asumidas por las entidades con cargo a cuyos presupuestos se cubra la citada prestación de cese de actividad extraordinario", criterio que este Tribunal no comparte al entrar en contradicción con lo preceptuado en el mencionado artículo 17.4 del RDL 8/2020⁴⁵.

El SEPE, por su parte, ha asumido la totalidad de las exoneraciones de cuotas correspondientes al colectivo integrado en el RETM cuyas contingencias profesionales se encuentren cubiertas por el ISM, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de 28 de diciembre de 2011, del ISM, por la que se publica el acuerdo de encomienda de gestión con el SEPE para el abono de la prestación económica por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia del RETM.

⁴³ "Las cotizaciones por las que no exista obligación de cotizar serán a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social en el caso de la aportación por contingencias comunes, de las mutuas colaboradoras o, en su caso, entidad gestora correspondiente, en el caso de la aportación por contingencias profesionales y cese de actividad, y con cargo a los presupuestos de las entidades correspondientes en el caso del resto de aportaciones".

⁴⁴ En el trámite de alegaciones la DGOSS manifiesta que la redacción del RDL 8/2020 no fue tan clara como la de los reales decretos-leyes posteriores, si bien no considera que se haya producido un cambio normativo en la entidad que ha de asumir el gasto por las cuotas exoneradas, sino una mejor precisión en la normativa posterior al RDL 8/2020, alegación que este Tribunal no puede compartir dada la claridad del cambio normativo producido a este respecto en la nueva regulación contenida en estos reales decretos-leyes.

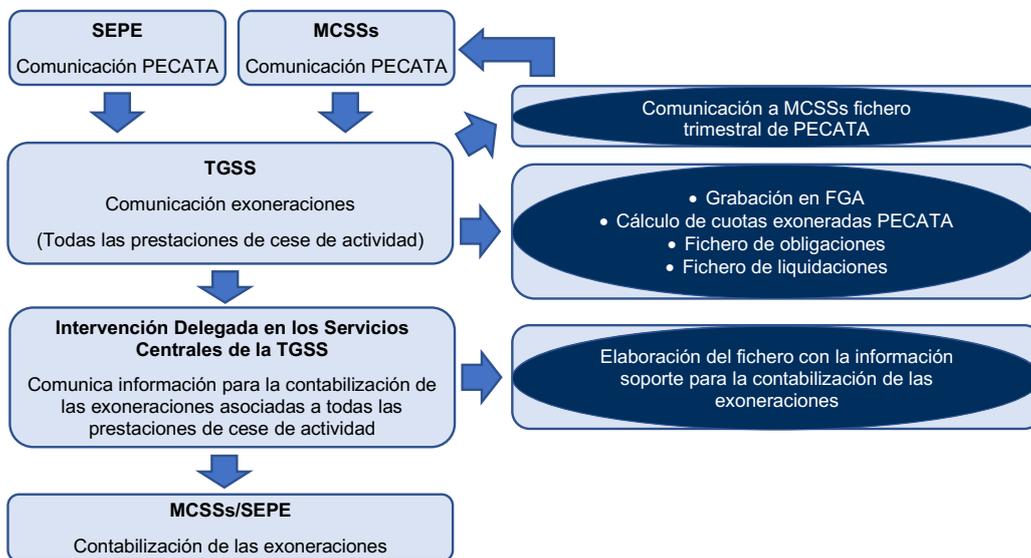
⁴⁵ En este sentido ya se pronunció el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 1.476 "Informe de fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020" aprobado por su Pleno el 29 de junio de 2022.

II.3.2. Análisis y evaluación de los procedimientos implantados

La TGSS, como servicio común del Sistema de la Seguridad Social competente para la recaudación de las cotizaciones a la Seguridad Social, es la encargada de practicar las exoneraciones de las cuotas sociales asociadas a la concesión de la PECATA.

La TGSS implementó un procedimiento de gestión específico con el fin de calcular y aplicar las cuotas exoneradas asociadas a esta prestación basado en el intercambio de información recíproco entre las entidades a quien corresponde la gestión y pago de esta prestación —MCSSs, ISM y SEPE— y la TGSS, que se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 5
FLUJO DE INFORMACIÓN PARA EL CÁLCULO DE LA EXONERACIÓN DE CUOTAS



Fuente: Elaboración propia.

Las características principales de este procedimiento son las siguientes:

- En el FGA, gestionado por dicho servicio común, se creó un nuevo código (situación 35), con el fin de identificar a los afiliados en situación de cese extraordinario de actividad, asociado a los regímenes especiales de cese de actividad (Régimen 531 —afiliados al RETA— y Régimen 831 —afiliados al RETM—), cuyos intervalos de alta y baja debían ajustarse al periodo máximo de devengo de esta prestación (14 de marzo a 30 de junio de 2020).
- Las MCSSs y el SEPE debían remitir, diariamente, a la TGSS un fichero con las altas, bajas y modificaciones producidas en esta prestación, quedando reflejadas en el FGA. El inicio de este proceso fue comunicado por la TGSS el 20 de marzo de 2020.

Asimismo, se habilitó una transacción informática a través de la cual las MCSSs podían acceder al Fichero de Seguimiento de Liquidaciones e Ingresos (FSL) para rectificar, manualmente y en tiempo real, las situaciones producidas en esta prestación.

- La TGSS efectúa un proceso de validación de esta información rechazando aquella que no guarda coherencia con la propia información remitida previamente por estas entidades (v.gr.: existencia de una prestación con la misma fecha comunicada con anterioridad).
- La situación de cese extraordinario de actividad (situación 35) era compatible, a su vez, con la permanencia en alta en los Regímenes especiales de afiliación a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos recogidos en el FGA (Régimen 521 —RETA— y 825 —RETM—), de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2.d)⁴⁶ del RDL 8/2020.
- La TGSS, en base a esta información, procedía al cálculo de las cuotas exoneradas de cada beneficiario de la PECATA por los periodos en que dicho beneficiario permanezca en situación de alta simultánea en el Régimen extraordinario de cese de actividad (Régimen 531/831 y código 35) y en el Régimen especial de afiliación de autónomos (Régimen 521/825), cuyo importe se corresponde con el que hubiera debido satisfacer el asegurado por su cotización si no hubiera estado en dicha situación de cese extraordinario.
- El proceso de cálculo de las cuotas exoneradas no se inició hasta el mes de noviembre de 2020, una vez que concluyeron las adaptaciones y los nuevos desarrollos informáticos necesarios para su tratamiento. Desde esa fecha, hasta enero de 2021, se incorporaron a los ficheros las liquidaciones de las cuotas exoneradas de los periodos de marzo y abril de 2020, viéndose interrumpido este proceso, hasta su reanudación en el mes de marzo de 2021. Esta información es posteriormente trasladada a la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la TGSS (agrupada por provincia y sin desglose por tipo de prestación) para iniciar su proceso de contabilización.
- Asimismo, desde junio de 2021 la TGSS remitió a las MCSSs, un fichero trimestral (CEACVERR) con una relación de todos los intervalos de vigencia de la situación de cese extraordinario de actividad (situación 35) desglosado por número de afiliación a la Seguridad Social (NAF) e identificador de persona física (IPF), asociados a los trabajadores autónomos en alta, para que dichos órganos conozcan la situación en que, a fecha de la extracción del fichero, se encuentran todos los beneficiarios comunicados por las mismas a la TGSS y puedan proceder, en su caso, a su actualización. Sin embargo, el SEPE no recibió este fichero trimestral con la información referida a los afiliados del ISM.

Este flujo de información se mantiene en la actualidad, si bien de manera residual, a la espera de que se inicie por las MCSSs el preceptivo procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas —cuyo análisis se efectúa en el subapartado II.5 de este Informe—, como consecuencia del cual es previsible que este flujo de información se vuelva a incrementar.

Este Tribunal considera que este procedimiento para la determinación y control de las exoneraciones a las cotizaciones a la Seguridad Social vinculadas a los trabajadores en situación de cese extraordinario de actividad presenta las siguientes debilidades:

- La TGSS calcula y reconoce las exoneraciones en función de la información suministrada por las MCSSs, sin realizar ninguna verificación de aspectos tales como la situación de alta en el RETA o en el RETM de los beneficiarios a que están vinculadas o encontrarse al corriente de pago de sus cotizaciones sociales, es decir, cuestiones determinantes que condicionan la percepción de esta prestación extraordinaria.

⁴⁶ “No será necesario para causar derecho a esta prestación tramitar la baja en el régimen de Seguridad Social correspondiente”.

- La TGSS admite el alta en los regímenes extraordinarios de cese de actividad comunicados por las entidades aseguradoras sin verificar que dicha comunicación se efectúa por la entidad con la que el asegurado tiene cubiertas las contingencias profesionales, propiciando que puedan existir beneficiarios con exoneraciones asociadas a una entidad distinta de aquella que le satisface la prestación de la que derivan.
- Las MCSSs, por su parte, contabilizan en su presupuesto de gastos los importes correspondientes a las cuotas exoneradas comunicados por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la TGSS. Los ficheros que contienen esta información incluyen, además de las exoneraciones de la PECATA, el resto de las exoneraciones vinculadas al cese de actividad extraordinario, agrupadas por provincia y sin desglosar por NAF, impidiendo a las mutuas comprobar la correspondencia de estas exoneraciones con los beneficiarios de las prestaciones concedidas. Esta debilidad ha imposibilitado, asimismo, a este Tribunal conciliar el importe derivado de la gestión de estas exoneraciones con el importe contabilizado por las mutuas, como se recoge en el epígrafe siguiente.

Con independencia de la distribución de competencias existente entre las distintas entidades intervinientes en el procedimiento de gestión y control de las exoneraciones de cuotas asociadas a la PECATA, y dado que toda la información utilizada en este proceso figura recogida en los distintos sistemas de información del Sistema de la Seguridad Social, este Tribunal considera que se podría haber actuado de forma más coordinada, utilizando todos los recursos disponibles de manera más eficiente, estableciendo mecanismos de comunicación —tendientes a subsanar supuestos tales como el reconocimiento de prestaciones a beneficiarios que no se encontraban en alta en el Sistema o tenían reconocidas deudas pendientes de ingreso— mediante la emisión, por ejemplo, de avisos por los sistemas de información de la TGSS al validar los intervalos de vigencia de la situación de cese extraordinario de actividad comunicados por las mutuas.

II.3.3. Análisis de las exoneraciones practicadas

II.3.3.1. BENEFICIARIOS Y CUANTÍA EXONERADA

El periodo de devengo de la exoneración viene determinado por el de devengo de la prestación, y debe corresponder, exactamente, con los intervalos mensuales de permanencia del autónomo en alta en los Regímenes especiales de cese de actividad 531 (RETA) y 831 (RETM) con el código de cese de actividad correspondiente a la PECATA (situación 35) durante el periodo comprendido entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020, ambos inclusive.

Para realizar el cálculo de su importe, la TGSS ha optado por efectuar una simulación de la cuota neta que debería haber satisfecho el autónomo de no haberse producido la situación extraordinaria de cese de actividad, bajo la consideración de que todos los meses tienen una duración de 30 días. Así, el tiempo máximo por el que cada autónomo beneficiario de la PECATA podrá ver exonerada su cuota es de 107 días, el mismo que el de la prestación de que deriva.

Casi tres años después de su extinción, la gestión de la PECATA aún sigue viva como consecuencia del carácter provisional de las resoluciones de reconocimiento adoptadas por las MCSSs y de no haber sido iniciado aún, su proceso de revisión. Así, todavía se sigue produciendo entre la DGOSS, las MCSSs, y la TGSS un intercambio de información en relación con distintos aspectos de los beneficiarios de esta prestación, que origina puntuales pero continuas modificaciones en los intervalos de vigencia de la prestación y sobre todo anulaciones. Para completar el procedimiento de gestión de esta prestación es necesario que se inicie el procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas al que ya se ha aludido repetidamente, lo que presumiblemente supondrá una reducción en el número de beneficiarios de la prestación y, por tanto, en el importe del gasto reconocido en concepto de exoneración de cotizaciones sociales.

Las bases de datos certificadas por la TGSS, extraídas del FSL, relativas a las exoneraciones practicadas a los beneficiarios de la PECATA, actualizadas a fecha 22 de diciembre de 2022, presentan un total de 5.672.532 liquidaciones⁴⁷, de las cuales 5.656.493 se encuentran saldadas⁴⁸ y 16.039 anuladas⁴⁹.

El importe total exonerado (correspondiente a las liquidaciones saldadas) para el periodo de devengo de 14 de marzo a 30 de junio de 2020, desde el inicio del cálculo de las exoneraciones hasta la fecha de extracción de la base de datos, asciende a un total de 1.495.842.324,89 euros, distribuido por entidad aseguradora y régimen como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 6
IMPORTE TOTAL DE LAS CUOTAS EXONERADAS
(En euros)

Entidad aseguradora	Régimen de afiliación 521 (RETA)			Régimen de afiliación 825 (RETM)		
	N.º de liquidaciones	Importe exonerado	Promedio cuota exonerada por liquidación	N.º de liquidaciones	Importe exonerado	Promedio cuota exonerada por liquidación
Sin entidad	294	70.735,63	240,60	-	-	-
Mutua n.º 1	450.299	120.445.545,02	267,48	535	161.304,29	301,50
Mutua n.º 2	92.976	28.384.642,35	305,29	99	21.891,31	221,12
Mutua n.º 3	225.430	57.750.539,39	256,18	280	86.140,15	307,64
Mutua n.º 7	57.966	15.878.922,99	273,94	9	2.750,05	305,56
Mutua n.º 10	511.675	134.256.717,21	262,39	228	69.731,52	305,84
Mutua n.º 11	196.902	52.831.737,88	268,31	44	13.012,71	295,74
Mutua n.º 15	156.432	41.326.312,62	264,18	38	11.876,58	312,54
Mutua n.º 21	22.744	6.678.210,21	293,63	0	0,00	0,00
Mutua n.º 39	134.293	35.285.389,55	262,75	95	26.862,76	282,77
Mutua n.º 61	1.642.603	426.549.425,26	259,68	878	247.258,86	281,62
Mutua n.º 72	40.824	10.673.806,09	261,46	0	0,00	0,00
Mutua n.º 115	80.828	19.926.312,06	246,53	13	2.805,53	215,81
Mutua n.º 151	857.121	228.215.733,58	266,26	331	110.954,21	335,21
Mutua n.º 183	91.165	23.209.876,28	254,59	196	74.285,84	379,01
Mutua n.º 267	111.439	29.879.627,51	268,13	4	1.574,05	393,51
Mutua n.º 272	30.469	7.058.179,85	231,65	21	6.890,95	328,14
Mutua n.º 274	476.508	127.930.266,48	268,47	429	117.922,31	274,88
Mutua n.º 275	349.842	95.218.526,26	272,18	142	41.563,75	292,70
Mutua n.º 276	112.092	30.601.927,27	273,01	10	2.276,83	227,68
INSS	1.277	333.571,88	261,22	-	-	-
ISM	-	-	-	9.962	2.337.217,82	234,61
Total	5.643.179	1.492.506.005,37	264,48	13.314	3.336.319,52	250,59

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos facilitadas por la TGSS.

⁴⁷ A cada beneficiario le pueden corresponder —según la TGSS— un máximo de cuatro liquidaciones (marzo a junio 2020), aunque este Tribunal ha detectado beneficiarios con hasta once liquidaciones, si bien no son representativas sobre el total de beneficiarios de esta prestación.

⁴⁸ Son aquellas liquidaciones que llevan asociados el cálculo de la cuota mensual y su exoneración a favor del asegurado.

⁴⁹ Son aquellas liquidaciones que implican la regularización de una exoneración previamente practicada. Se han incluido en este apartado, a efectos de su claridad expositiva, aquellas que se encuentran en proceso de anulación a la fecha de extracción de la base de datos.

Puede observarse que el 99,76 % de las liquidaciones (5.643.179) se han producido en el RETA mientras el 0,24 % restante se han producido sobre el colectivo afiliado al RETM (13.314).

Asimismo, se observa la existencia de 294 liquidaciones (correspondientes a 77 beneficiarios) no asociadas a ninguna entidad aseguradora, así como la de 1.277 liquidaciones asociadas al INSS (519 beneficiarios) a pesar de que, de acuerdo con la Disposición adicional décima⁵⁰ del RDL 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, la fecha límite para que estos figurasen adscritos a una mutua era el 1 de noviembre de 2020⁵¹. No obstante, se ha verificado que la gran mayoría de beneficiarios se encuentran actualmente adheridos a una mutua, de acuerdo con la información recogida en el FGA de la TGSS.

En el anexo 11 se muestra el importe total de las cuotas exoneradas, así como el número de beneficiarios desglosados por Régimen de afiliación a la Seguridad Social y entidad aseguradora.

Como se refleja en dicho anexo, el importe total de cuotas exoneradas (1.495.842.324,89 euros) se encuentra asociado a un total de 1.484.674 beneficiarios. No obstante, el número de beneficiarios neto desciende a 1.483.699 ya que a 975 beneficiarios se les practicaron exoneraciones en dos entidades aseguradoras distintas.

El importe promedio exonerado por beneficiario, a lo largo de todo el periodo de vigencia de la prestación, asciende a 1.013,70 euros, en el caso de las MCSSs, cuantía que se reduce a 687,01 euros en el ISM, motivado por los coeficientes correctores aplicables a las bases de cotización de los trabajadores del mar contemplados en el artículo 11 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero.

Como se deduce también del citado anexo, tan solo cinco mutuas aseguradoras (MCSSs n.º 1, 10, 61, 151 y 274) concentraron el 69,39 % del importe total de las cuotas exoneradas en concepto de PECATA. En consonancia con el número de liquidaciones de cuotas practicadas a sus asegurados (1.643.481) es la MCSS n.º 61 la entidad que presenta el mayor importe, alcanzando el 28,53 % del importe total de las cuotas exoneradas por este concepto.

Finalmente, según la información facilitada por la TGSS, a diciembre de 2022, el número de liquidaciones anuladas asciende a 16.039, representando un 0,28 % respecto del total de liquidaciones practicadas (5.672.532), llamando la atención el elevado número de liquidaciones anuladas en las MCSSs n.º 15 y 72, las cuales ascienden a 7.482 y 1.586, respectivamente. Estas anulaciones representan un porcentaje de anulación sobre el número de liquidaciones efectuadas (163.952 y 42.410, respectivamente) del 4,56 % y del 3,74 %, respectivamente.

Las liquidaciones anuladas corresponden a un total de 8.744 beneficiarios, pudiendo responder a la corrección de los periodos de devengo de las prestaciones concedidas o a la anulación de una prestación indebidamente percibida. En consecuencia, debido a la falta de revisión del procedimiento de las resoluciones provisionales adoptadas por las MCSSs es previsible que el número final de liquidaciones anuladas se vea considerablemente incrementado cuando dicho proceso se inicie.

⁵⁰ Esta Disposición establece en relación con los autónomos que todavía no hubiesen formalizado dicho cambio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 83.1.b) del TRLGSS o, en su defecto, de lo contemplado en el artículo 17 del RDL 8/2020, que deberán ejercitar dicha opción en el plazo de tres meses a contar desde la finalización del estado de alarma, transcurrido el cual se entenderá que el autónomo ha optado por la mutua con mayor número de trabajadores autónomos asociados en la provincia del domicilio del interesado, produciéndose automáticamente la adhesión con efecto desde el día primero del segundo mes siguiente a la finalización del plazo de tres meses citado, esto es, el 1 de noviembre de 2020.

⁵¹ En el trámite de alegaciones, el Director General de la TGSS señala que estos supuestos se encuentran pendientes de regularización por parte del Centro de Desarrollo de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social en el plazo más breve posible, proceso que conllevará la regularización automática de la cotización de estos trabajadores.

Para una adecuada gestión y control de las exoneraciones en las cotizaciones a la Seguridad Social es imprescindible la debida comunicación a la TGSS⁵² de las variaciones o anulaciones de la prestación por parte de las entidades que tienen atribuida su gestión ya que, entre otras consecuencias, la anulación o modificación de estas prestaciones conlleva necesariamente la obligación del trabajador autónomo de ingresar el importe de la cuota que fue indebidamente exonerada.

II.3.3.2. CONTABILIZACIÓN

La TGSS es la encargada de comunicar a las MCSS y al SEPE el importe que dichos órganos deben imputar a su presupuesto de gastos en concepto de exoneración de cuotas, en base a los beneficiarios de prestaciones previamente notificados por estos a dicho servicio común.

Como ya se ha señalado, la TGSS, para poder determinar el coste de estas exoneraciones y efectuar su distribución por contingencias protegidas, ha procedido a efectuar una simulación de la recaudación de dichas cuotas como si dicha exoneración no se hubiera producido, demorando el inicio de la cuantificación de estos costes hasta finales del año 2020, motivo por el cual estos han sido registrados, en el ejercicio 2020, solo en la contabilidad financiera de las MCSSs, sin proceder a su imputación presupuestaria. Esta se ha efectuado en el ejercicio 2021, conforme a lo dispuesto en el oficio de 9 de junio de 2021 de la Intervención General de la Seguridad Social —IGSS— relativo al *“Tratamiento contable de las exenciones de cuotas de autónomos en situación de cese de actividad extraordinario”*.

En base a lo anterior, la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la TGSS remitió a las diferentes mutuas (en octubre de 2021 información relativa a la recaudación de marzo a diciembre de 2020; en diciembre de 2021 información sobre recaudación de enero a septiembre 2021; y en abril de 2022 información sobre recaudación de octubre a diciembre 2021) los ficheros con la información relativa a las cuotas exoneradas que debían ser objeto de contabilización cuantificadas en un importe de 2.208.333.317,75 euros⁵³, 337.539.012,15 euros y 78.881.051,71 euros, respectivamente.

La DGOSS, por su parte, emitió las correspondientes certificaciones —por dichos importes— con la finalidad de que la TGSS pudiese efectuar las generaciones de crédito encaminadas a financiar el importe de las exoneraciones de cuotas practicadas.

Con respecto a los beneficiarios del RETM, la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la TGSS remitió al SEPE, en octubre de 2021 y marzo de 2022, los ficheros con la información relativa a las exoneraciones practicadas hasta el mes de diciembre de 2021, sin que a 31 de diciembre de 2021 se hubieran imputado al presupuesto de gastos de este organismo autónomo.

Tanto las certificaciones emitidas por la DGOSS como los ficheros remitidos por la citada Intervención Delegada recogen la totalidad de las exoneraciones practicadas en el marco de los diferentes RDL que han regulado las distintas prestaciones económicas extraordinarias derivadas del cese de actividad de este colectivo, sin desglosar por tipo de prestación.

⁵² En este sentido, el 8 de marzo de 2021, la Dirección General de la TGSS remitió sendos escritos a la DGOSS y al ISM, donde manifestaba la necesidad de que se comunicaran, en el más breve plazo posible, las variaciones producidas en las prestaciones extraordinarias por cese de actividad concedidas, bien por corrección del periodo o por anulación de las mismas, habida cuenta de que el cauce para la remisión de esta información era el mismo establecido para la comunicación del reconocimiento de las prestaciones.

⁵³ El Informe 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”* aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de junio de 2022, corrige este importe al alza, en el importe de las bonificaciones para el fomento del empleo, a cargo del SEPE, que ascienden a 56.312.057,43 euros.

De la información remitida por la Intervención Delegada se desprende que ni las MCSSs ni el SEPE han podido efectuar comprobaciones individualizadas sobre las exoneraciones practicadas a cada beneficiario de esta prestación, a pesar de que, del tratamiento de estas exoneraciones, en el proceso de recaudación, se vayan a generar ingresos a favor de estos órganos.

Por ello, este Tribunal considera que no existe un control adecuado sobre los importes imputados por las mutuas y el SEPE en concepto de exoneración de cuotas y, en consecuencia, de los ingresos derivados de las mismas, a pesar de que, en el caso de las mutuas, su principal fuente de financiación procede de las cuotas a la Seguridad Social de sus asociados.

Considerando que los meses de devengo de la PECATA estuvieron comprendidos entre el mes de marzo de 2020 (desde el día 14) y el mes de junio de dicho año⁵⁴, de acuerdo con los trabajos efectuados por este Tribunal, en el siguiente cuadro se recogen las diferencias obtenidas entre el importe de las exoneraciones practicadas por la TGSS resultantes del FSL (ver cuadro n.º 6) y las contabilizadas por los distintos órganos gestores:

CUADRO N.º 7
DIFERENCIA FSL/CONTABILIDAD EN EXONERACIONES PRACTICADAS
(En euros)

Entidad aseguradora	FSL (1)	Contabilidad (2) (*)	Diferencia (1-2)
MCSSs	1.493.100.799,56	1.493.399.496,19	(298.696,63)
ISM	2.337.217,82	2.333.296,75	3.921,07
INSS	333.571,88	384.885,48	(51.313,60)
Sin entidad	70.735,63	-	70.735,63
Total	1.495.842.324,89	1.496.117.678,42	(275.353,52)

Fuente: Base de datos del FSL de la TGSS y estados contables de las mutuas.

(*) Se han descontado para la comparación las cantidades que en la información contable se incluyeron como exoneraciones de cuotas por IT superior a 60 días.

Como se muestra en este cuadro, de los trabajos realizados por este Tribunal, tendentes a cuantificar, de forma aproximada, el importe de las exoneraciones de cuotas contabilizadas derivadas exclusivamente de la PECATA se desprende que el importe neto finalmente contabilizado por los distintos órganos gestores de esta prestación (1.496.117.678,42 euros) supera en 275.353,53 euros al importe obtenido del FSL (1.495.842.324,89 euros).

Este Tribunal no ha podido conciliar estas diferencias, ya que la información soporte (archivos Excel) de las operaciones contables, como ya se ha señalado, se presenta agregada por direcciones provinciales y conceptos económicos de recaudación —sin posibilidad de obtener información nominativa por perceptores— mientras que la información facilitada por la TGSS extraída del FSL se presenta a nivel de perceptor.

No obstante, parte de estas diferencias pueden deberse al desfase temporal existente entre la información elaborada por la Intervención Delegada a efectos contables (la última de ellas comunicada a las MCSSs en abril de 2022) y la fecha de extracción de la información recogida en la base de datos facilitada por la TGSS en el marco de la presente fiscalización (diciembre de 2022). También puede ser debida a los registros correspondientes a los beneficiarios que figuran sin código de adhesión a una mutua o entidad gestora.

⁵⁴ En este mes ya comienza la vigencia de la prestación extraordinaria por cese de actividad de trabajadores de temporada regulada en el artículo 10 del RDL 24/2020, de 26 de junio, si bien su cuantía en dicho mes es de escasa relevancia.

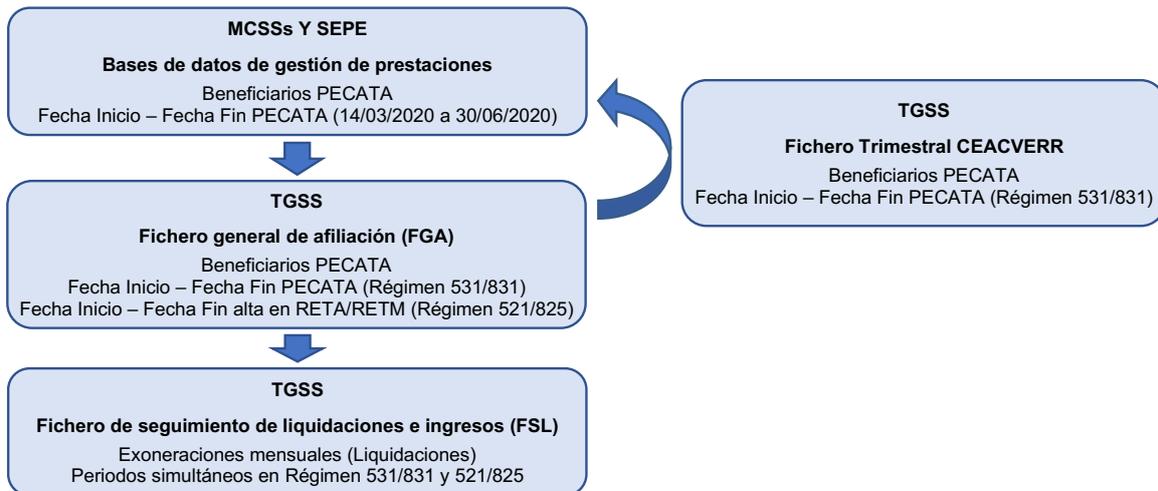
Por último, en relación con los beneficiarios del RETM gestionados por el ISM, se ha verificado la existencia de 44 beneficiarios que figurando en la aplicación de gestión PRETA no se encuentran recogidos en el FSL; y, a la inversa, seis beneficiarios que figuran en este último fichero y, sin embargo, no constan en la citada aplicación de gestión del SEPE.

II.3.3.3. ADECUACIÓN DE LAS EXONERACIONES DE CUOTAS PRACTICADAS POR LA TGSS

Como ya se ha expuesto, las exoneraciones de cuotas tienen su origen en la comunicación que los órganos gestores de esta prestación (MCSSs y SEPE) efectúan a la TGSS en relación con sus beneficiarios e intervalos de vigencia, materializándose dichas exoneraciones por el periodo en que el beneficiario compatibiliza la prestación con una situación de alta en los Regímenes de autónomos de la Seguridad Social. Con el fin de procurar su permanente actualización, la TGSS remite a las MCSSs un fichero trimestral (CEACVERR) con la información consolidada de las situaciones de PECATA existentes en el FGA.

En base a todo ello, el control de las exoneraciones de cuotas a favor de los beneficiarios de la PECATA se lleva a cabo, fundamentalmente, mediante la interacción de las cuatro fuentes de información recogidas en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 6
FLUJO DE INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE LA EXONERACIÓN DE CUOTAS



Fuente: Elaboración propia.

Para verificar la idoneidad de las exoneraciones en las cotizaciones practicadas por la TGSS, fundamentadas en la debida coherencia existente entre las fuentes de información anteriores, este Tribunal ha efectuado las siguientes actuaciones:

- Se ha comprobado si las exoneraciones de cuotas practicadas por la TGSS tienen su base en la correlativa concesión de una prestación por parte de las mutuas o el ISM, cruzando para ello la información existente en el FSL y las bases de datos de gestión de prestaciones certificadas por los citados órganos gestores.

- Asimismo, se ha verificado la adecuación de los periodos considerados para el cálculo de las exoneraciones, mediante el análisis conjunto de la información —certificada por la TGSS— recogida en los ficheros FSL y FGA.

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos en dichas comprobaciones es necesario poner de manifiesto diversas inconsistencias advertidas por este Tribunal en el procedimiento de determinación de estas exoneraciones que condicionan, en parte, dichos resultados. Entre estas inconsistencias destacan las siguientes:

- De acuerdo con el criterio emitido por la DGOSS⁵⁵ en respuesta a una solicitud de aclaración formulada por la TGSS “sobre la obligación o no de cotizar” por parte de los beneficiarios de la PECATA que pasan a una situación de IT, estos no pueden percibir de forma simultánea ambas prestaciones, pero sí pueden compatibilizar la percepción de la prestación por IT con la exoneración de sus cotizaciones sociales durante dicho periodo.

Sin embargo, este Tribunal ha advertido diferencias entre las MCSSs en relación con la efectiva exoneración de cuotas en favor de los beneficiarios de la PECATA que pasan a una situación de IT ya que, con carácter general, las MCSSs no han comunicado ninguna interrupción temporal de los intervalos de vigencia de los Regímenes extraordinarios de cese de actividad de sus beneficiarios que pasan a situación de IT. Por el contrario, algunas MCSSs sí han considerado que la situación de IT interrumpe la vigencia de la situación en alta en los Regímenes extraordinarios de cese de actividad.

Debido a que el cálculo de las exoneraciones se efectúa por los periodos en que los beneficiarios se encuentran simultáneamente en alta en los Regímenes extraordinarios de cese de actividad (Régimen 531/831) y en el RETA o RETM (Régimen 521/825) cuando las MCSSs no interrumpieron el alta en los Regímenes extraordinarios de cese de actividad se continuaron practicando las exoneraciones a favor de los beneficiarios durante el tiempo en que permanecieron en situación de IT.

Por el contrario, la interrupción de la vigencia en alta en los Regímenes extraordinarios de cese de actividad practicada por algunas MCSSs tuvo como consecuencia inmediata el reconocimiento indebido de obligaciones de pago de las cotizaciones a los beneficiarios de PECATA que pasaron a situación de IT, por el tiempo que permanecieron en dicha situación.

El importe de las cotizaciones asumidas indebidamente por los beneficiarios de la PECATA que pasaron a situación de IT fue, al menos, de 883.931,61 euros, correspondiente a 3.415 beneficiarios.

Este Tribunal considera que esta falta de uniformidad en la comunicación de los intervalos de vigencia de la PECATA y sus consecuencias podrían haberse evitado mediante el

⁵⁵ Mediante oficio de 2 de septiembre de 2021, en el que dicho centro directivo concluye que “Durante las situaciones a que se refiere la consulta, no existe obligación de cotizar por parte del trabajador autónomo, recayendo esta obligación en el órgano gestor de la prestación por cese de actividad, que se hará cargo de las cotizaciones a la Seguridad Social, en los términos previstos en el artículo 329.1.b) del TRLGSS hasta el agotamiento del período de duración de la prestación al que el trabajador autónomo tuviere derecho”.

establecimiento, y comunicación a las MCSSs de instrucciones precisas al respecto, por parte de la TGSS, con el fin de garantizar un tratamiento homogéneo entre los beneficiarios⁵⁶.

- Como ya se ha expuesto anteriormente, la normativa reguladora de la PECATA establece, por un lado, que no es obligatorio darse de baja en el Régimen correspondiente de Seguridad Social para causar el derecho a la prestación (en los supuestos de reducción de facturación resulta obligatorio permanecer en alta en dicho régimen) y, por otro, que el tiempo de su percepción se entiende como cotizado, no existiendo la obligación de cotizar.

Este Tribunal ha verificado que, efectivamente, la TGSS ha arbitrado los procedimientos necesarios para que los periodos de permanencia en alta en los Regímenes extraordinarios de cese de actividad (531/831) se consideren como cotizados, aunque el beneficiario esté en situación de baja en los Regímenes de afiliación de autónomos (521/825).

Sin embargo, la no permanencia del afiliado en alta en el RETA/RETM (Régimen 521/825) sí tiene repercusiones en el cálculo de las exoneraciones practicadas ya que las mismas sólo se generan cuando el afiliado se encuentra de alta en estos Regímenes especiales provocando con ello un menor gasto para las MCSSs por el importe de las exoneraciones no practicadas a los beneficiarios que no se encontraban de alta en los citados RETA/RETM y un menor ingreso por las correspondientes fracciones de cuota dejadas de percibir por las MCSSs.

- Asimismo, este Tribunal ha verificado la inconsistencia de la información contenida en el FSL, ya que se han detectado 27.991 liquidaciones mensuales duplicadas y 21 triplicadas, con un importe exonerado conjunto de 4.221.180,89 euros, que deberían ser objeto de revisión por la TGSS con el fin de determinar si procede su regularización⁵⁷. Adicionalmente, se han detectado 13.383 asegurados con exenciones en más de un código de la CNAE (13.347 asegurados con exoneraciones asociadas a dos y 36 con exoneraciones asociadas a tres códigos de la CNAE diferentes).

El cruce de información efectuado por este Tribunal entre el FSL y las bases de datos de gestión de prestaciones de las MCSSs y del ISM ha permitido verificar que, con carácter general, las

⁵⁶ En el trámite de alegaciones, el Director General de la TGSS se pronuncia en sentido contrario al criterio emitido por la DGOSS, considerando a los beneficiarios de la PECATA que pasan a situación de IT sujetos responsables del ingreso de sus cuotas hasta el día sexagésimo de permanencia en esta situación. Y, en este sentido, indica que las MCSSs debieron comunicar la suspensión de la PECATA cuando sus beneficiarios pasaron a situación de IT, con el fin de que se pudiera reiniciar para estos autónomos *“la obligación de ingreso de las correspondientes cuotas por extinción de aquella exoneración”*, y que va a reiterar expresamente a las MCSSs la necesidad de interrumpir la prestación extraordinaria de cese de actividad durante los periodos en que se perciba la prestación de IT.

Esta alegación no puede ser aceptada, y este Tribunal considera acertado el criterio emitido por la DGOSS, que, por lo demás fue defendido previamente por la propia TGSS en su solicitud de aclaración a la DGOSS sobre la obligación o no de cotizar de estos beneficiarios, en la que ese servicio común sugería *“que si el trabajador autónomo va a percibir la prestación por incapacidad temporal en cuantía igual a la prestación extraordinaria por cese de actividad, no parece que sea el espíritu del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, que durante dicho periodo se cotice”*.

A mayor abundamiento, y a la vista de las alegaciones formuladas por las MCSSs que interrumpieron la prestación extraordinaria cuando sus beneficiarios pasaron a situación de IT, se deduce que se están aplicando criterios dispares. Por ello, se estima imprescindible que la TGSS, en coordinación con la DGOSS y las MCSSs, establezca criterios claros sobre la forma de comunicar estas situaciones, de forma que quede garantizada la exoneración de la obligación de cotizar de los autónomos beneficiarios de la prestación extraordinaria que pasaron a situación de IT, imposibilitando que, en función de la interpretación de la entidad de cobertura, asuman o no el abono de sus cotizaciones sociales durante los primeros 60 días de duración de la situación de IT.

⁵⁷ En el trámite de alegaciones, el Director General de la TGSS manifiesta que esta situación se debe a una incidencia técnica de carácter informático cuya subsanación se llevará a cabo por el Centro de Desarrollo de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, lo que será objeto de seguimiento por parte de este Tribunal.

exoneraciones practicadas por la TGSS derivan de la concesión de una prestación favorable por parte de los mencionados órganos gestores.

Sin embargo, se han apreciado deficiencias y numerosas incoherencias entre dichas fuentes de información derivadas tanto de insuficiencias de control interno de la TGSS (beneficiarios con exenciones asociadas a entidades en las que no están asegurados y beneficiarios con exenciones en dos entidades distintas⁵⁸, entre otras), como de la falta de calidad de la información de las bases de datos de las MCSSs, en las que se han observado errores y omisiones de información que han limitado su tratamiento cohesionado.

Cabe anticipar que muchas de estas incoherencias podrían haberse detectado y solventado por las MCSSs, al menos parcialmente, mediante la revisión de las situaciones de PECATA que tienen vinculadas en la TGSS, y que este servicio común les comunica trimestralmente. A la vista de los resultados obtenidos por este Tribunal a fecha de diciembre de 2022, esta comprobación no estaría llevándose a cabo, con carácter general, a pesar de las instrucciones dadas por la TGSS a la DGOSS al respecto, en su mencionado escrito de 8 de marzo de 2021.

A continuación, se exponen los principales resultados obtenidos en estos cruces de información:

1) *Exoneraciones practicadas a beneficiarios que no se encontraban de alta en el régimen correspondiente o no se encontraban al corriente de pago de las cuotas a la Seguridad Social*

Se ha verificado la existencia de, al menos, 35.681 beneficiarios a los que la TGSS les practicó exoneraciones asociadas a una PECATA, aun cuando no reunían alguno de los requisitos legales para causar el derecho a percibir la prestación (v.gr.: encontrarse de alta o al corriente en el pago de sus cuotas a la Seguridad Social), cuyo importe conjunto, a fecha de diciembre de 2022, asciende, al menos a 33.782.750,86 euros, con el siguiente detalle por incidencia:

CUADRO N.º 8
EXONERACIONES PRACTICADAS INDEBIDAMENTE POR FALTA DE REQUISITOS LEGALES
PARA CAUSAR DERECHO A LA PRESTACIÓN
(En euros)

Incidencia	N.º beneficiarios (*)	Importe exonerado
No encontrarse de alta en la fecha de la declaración del estado de alarma	146	94.106,14
No encontrarse al corriente en el pago de las cuotas ni al inicio ni al final de la prestación	25.186	23.647.542,27
No encontrarse al corriente en el pago de las cuotas al final de la prestación	10.349	10.041.102,45
Total	35.681	33.782.750,86

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos facilitadas por las MCSSs y la TGSS.

(*) El número de beneficiarios considerado a los efectos de la determinación de los importes indebidamente exonerados no coincide exactamente con el estimado en relación con los cobros indebidos de prestaciones (Subepígrafes II.2.3.1 y II.2.3.2), entre otras razones, porque puede haber beneficiarios que hayan reintegrado la prestación sin haberse anulado la exoneración y al revés.

⁵⁸ Se trata en su mayor parte de beneficiarios que se dieron de baja una vez concedida la prestación por la entidad con la que tenían cubiertas las contingencias profesionales y que, antes de finalizar el periodo de devengo de esta, se dieron de alta en una entidad aseguradora distinta.

A 30 de junio de 2023 no se había procedido aún a la regularización de estas exoneraciones indebidamente practicadas debido a que el proceso de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por las MCSSs no se había iniciado.

Esta situación refleja una importante falta de coordinación entre las entidades del Sistema de la Seguridad Social, así como una gestión ineficiente de los recursos públicos, que ha podido suponer un perjuicio económico para dicho Sistema, lo cual refuerza la necesidad de que se lleve a cabo la revisión de todos los expedientes y con ella la anulación de las exoneraciones vinculadas a los que eventualmente resulten denegados y la posterior recuperación de cuotas por parte de la TGSS.

2) Exoneraciones practicadas a beneficiarios cuyos expedientes fueron denegados o reintegrados

Como ya se ha expuesto anteriormente, este Tribunal ha verificado la existencia de expedientes con pagos cuya resolución responde a la situación de no favorable, con un importe de cuotas exoneradas asociadas que, a fecha de diciembre de 2022, corresponde a un total de 311 beneficiarios, por importe igual a 242.109,71 euros, excluidos aquellos beneficiarios de prestaciones anuladas y los beneficiarios de otras prestaciones compatibles con la exoneración de cuotas por PECATA (v.gr.: IT, nacimiento y cuidado del menor).

Asimismo, se ha advertido la existencia de 2.577 beneficiarios que figuran en las distintas bases de datos de gestión de las MCSSs con un importe de deuda reconocida (saldada o pendiente) por la totalidad del importe bruto satisfecho y que, sin embargo, permanecen en alta en situación de PECATA en el FGA, sin que aparentemente exista constancia del disfrute de una prestación por parte de los beneficiarios de las mismas que justifique el mantenimiento del derecho a la exoneración de cuotas una vez reintegradas las prestaciones de las que derivan.

Su alta en el FGA podría tener su origen, por un lado, en la falta de actualización permanente por parte de las MCSSs de las situaciones de PECATA, cuyas variaciones deben comunicar a la TGSS por los cauces establecidos; y por otro, podría deberse a la falta de revisión de las mutuas del fichero que, a dichos efectos, les remite trimestralmente la TGSS.

El importe de las cuotas exoneradas vinculadas a estos beneficiarios asciende a un total de 844.543,76 euros.

Este Tribunal ha analizado, asimismo, la posible aplicación de exoneraciones derivadas de los expedientes de PECATA que figuraban en las bases de datos de gestión de prestaciones certificadas por las MCSSs como resueltos, pero sin pago de prestación, obteniéndose exoneraciones asociadas con respecto a 2.688 beneficiarios, por un importe global de 2.545.551,12 euros.

II.4. FINANCIACIÓN

Las necesidades financieras surgidas en el Sistema de la Seguridad Social en el año 2020, como consecuencia de las medidas adoptadas para paliar la situación de emergencia sobrevenida, motivaron la concesión —mediante el RDL 19/2020, de 26 de mayo, por el que adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social para paliar los efectos del COVID-19— de un crédito extraordinario en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por importe de 14.002.593.960 euros en la aplicación presupuestaria “*Transferencias para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19*”.

Asimismo, mediante el RDL 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético y en materia tributaria, se concedió un suplemento de crédito por importe de 6.000.000.000 de euros en la citada aplicación presupuestaria.

En base a lo anterior, en el año 2020, la TGSS generó un crédito, por importe de 6.046.533.988,72 euros, destinado a financiar la totalidad del gasto de las prestaciones derivadas del COVID-19 imputadas por las MCSSs, incluyendo tanto las prestaciones extraordinarias por cese de actividad como el resto de las prestaciones derivadas del COVID-19. Por su parte, las mutuas registraron en su presupuesto de gastos —*aplicación presupuestaria 4887 "Prestación extraordinaria por cese de actividad COVID-19"*— ampliaciones de crédito por un importe de 3.893.003.419,57 euros.

En el año 2021, la persistencia de los efectos negativos derivados de la crisis sanitaria, con el consiguiente incremento de los gastos y reducción de los ingresos en el Sistema de la Seguridad Social, requirieron la necesidad de continuar con las medidas adoptadas en 2020, para garantizar una acción protectora adecuada. En consecuencia, se hizo necesaria la autorización de un crédito extraordinario en los presupuestos para el ejercicio 2021, por importe de 5.012.000.000 de euros, para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19, recogido en el RDL 25/2021, de 8 de noviembre, de medidas en materia de Seguridad Social y otras medidas fiscales de apoyo social.

En dicho ejercicio, la TGSS tramitó expedientes de generación de crédito para transferir a las MCSSs por un importe de 7.738.867.516,85 euros, destinados a financiar la totalidad de los gastos en que estas habían incurrido. A su vez, las MCSSs registraron, en su presupuesto de gastos, ampliaciones de crédito por un total de 206.164.687,94 euros (*"Prestación extraordinaria por cese de actividad COVID-19"*) y 2.649.633.391,69 euros (*"Cuotas de beneficiarios de la prestación extraordinaria por cese de actividad COVID-19"*), respectivamente.

En ambos ejercicios los créditos extraordinarios y suplementos de crédito se financiaron con cargo a deuda pública, tal y como se recoge en los distintos RDL donde se aprobaron.

Como ya se ha expuesto, la finalidad de esta financiación proporcionada a las mutuas por la TGSS era equilibrar el impacto derivado del COVID-19 en las cuentas de la Seguridad Social. Esta financiación se destinó, fundamentalmente, a abonar las prestaciones económicas directamente relacionadas con la pandemia (PECATA, exoneración de cuotas sociales y prestaciones de IT de procesos derivados del COVID-19). No obstante, a pesar de la directa relación existente entre los gastos financiados y las transferencias concedidas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a la TGSS, tanto la IGSS como la DGOSS consideran que no se trata de gastos con naturaleza de financiación afectada.

Así, la IGSS considera que estas transferencias para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social no deben considerarse como financiación afectada, en virtud del principio general de desafectación. Es decir, con carácter general, los ingresos de carácter presupuestario se destinan a financiar la totalidad de los gastos, sin que exista relación directa entre unos y otros. En el supuesto de que determinados gastos presupuestarios se financien con ingresos presupuestarios específicos a ellos afectados, debe ser aprobado en una norma y el sistema contable debe reflejar esta circunstancia y permitir su seguimiento.

El criterio⁵⁹ establecido por la IGSS respecto a estos recursos es que las transferencias que el Estado concedió a la TGSS, mediante los RDL anteriores, estén destinadas a equilibrar las cuentas de la Seguridad Social como consecuencia del COVID-19; por tanto, no se concedieron con una finalidad específica para la cobertura de determinados gastos del Sistema.

Como consecuencia de lo anterior, los créditos transferidos a las MCSSs, para la financiación de los gastos derivados del COVID-19, no aplicados finalmente por estos órganos, permanecerán reflejados en sus estados contables. A este respecto conviene recordar que el documento n.º 8 “Gastos con financiación afectada” de los Principios Contables Públicos establece que *“los ingresos afectados deberán aplicarse, necesariamente, a la financiación de la unidad de gasto a la que se destinan, de modo tal que de no realizarse aquella no se recibirán dichos recursos o, en su caso, la entidad ejecutora quedaría obligada a su devolución o, previo acuerdo de los agentes económicos que los hubiesen aportado, a aplicarlos a otras unidades de gasto de similar naturaleza”*.

Asimismo, los reintegros procedentes de las prestaciones indebidamente percibidas no revertirán a la entidad financiadora de estos gastos (TGSS) sino que van a permanecer en el patrimonio neto de los órganos gestores de estas prestaciones (MCSSs).

Por su parte, por acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2020, se autorizó la concesión de un suplemento de crédito en el presupuesto de gastos del SEPE por importe de 6.063.446,53 euros con el fin de financiar las prestaciones económicas aprobadas por el ISM y las cuotas exoneradas asociadas a los beneficiarios de la prestación por cese de actividad del RETM.

Además, el 16 de noviembre de 2021, el Consejo de Ministros autorizó un nuevo suplemento de crédito en el presupuesto de gastos de este organismo autónomo por importe de 11.478.914,36 euros, para financiar el incremento del gasto de cuotas de beneficiarios y prestaciones económicas por cese de actividad de trabajadores autónomos, derivado de las medidas adoptadas para hacer frente al COVID-19.

Ambos suplementos de crédito se financiaron con cargo al “Remanente de tesorería afectado” de este organismo autónomo; éste constituye un recurso para su financiación y solo puede ser utilizado para dar cobertura a los gastos a cuya financiación se encuentran afectados dichos recursos. En consecuencia, en el SEPE los gastos derivados de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad y de las cuotas exoneradas asociadas a las mismas sí tienen la consideración de gastos con financiación afectada, provocando que la financiación de estos gastos haya tenido una diferente consideración en función de los presupuestos con cargo a los cuales se han imputado los mismos.

⁵⁹ *“Esta transferencia no la vemos finalista, ya que más que para financiar gastos específicos en los que han incurrido las entidades de la Seguridad Social, se ha utilizado para compensar, mediante ingresos a las mutuas, los gastos que en concepto de prestaciones por el Covid han sido abonadas por estas entidades o los ingresos no recibidos por exoneraciones de cuotas. Bien es cierto que podríamos entender que estos recursos sirven para financiar los gastos en prestaciones Covid o exoneraciones, pero en los Reales Decretos de concesión de estas transferencias debería haberse indicado expresamente. Para nosotros esta transferencia debe servir al sistema para equilibrar el impacto de todos los gastos por Covid de forma genérica ya que existen otros gastos como los realizados por las entidades para adaptar los centros de trabajo, mascarillas, geles, productos de limpieza que también son gastos de Covid (...).”*

II.5. REVISIÓN DE LAS RESOLUCIONES PROVISIONALES

El artículo 17.9⁶⁰ del RDL 8/2020 establece, con carácter preceptivo, la necesidad de revisar todas las resoluciones provisionales dictadas una vez finalizado el estado de alarma con el fin de ratificar o rectificar los actos administrativos de reconocimiento del derecho a la prestación dictados inicialmente.

El diferente procedimiento de concesión de esta prestación adoptado por sus órganos gestores (MCSSs e ISM) lleva aparejadas también diferencias en su proceso de revisión, tal y como se recoge en los siguientes epígrafes.

II.5.1. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

Como ya se ha reiterado, las MCSSs reconocieron el derecho a esta prestación de forma provisional, en base al modelo de solicitud y declaración jurada⁶¹ aportados por sus solicitantes.

La declaración jurada (declaración responsable de conformidad con el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas —LPACAP—) fue el instrumento jurídico utilizado por el legislador para simplificar el procedimiento de concesión de esta prestación, dado el contexto de emergencia existente en el momento de su implantación, reduciendo la documentación a aportar a lo dispuesto en el precitado apartado 9 y, con ello, permitir el reconocimiento de la prestación de una forma ágil, alcanzando de esta forma su objetivo de protección a los trabajadores autónomos y el mantenimiento de su empleo. Debido al elevado volumen de solicitudes de prestaciones presentadas por los trabajadores autónomos en tan corto periodo de tiempo, las MCSSs no disponían de los recursos humanos y materiales necesarios para efectuar un análisis que garantizara el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos exigidos por la norma, otorgando por tanto validez provisional a lo manifestado por los solicitantes en dicha declaración jurada.

En esta declaración, los solicitantes manifiestan, bajo su responsabilidad, cumplir todos los requisitos necesarios para el reconocimiento del derecho a esta prestación extraordinaria y su compromiso de comunicar al órgano gestor cualquier hecho que suponga dejar de cumplirlos, así como de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas en ese caso. En consecuencia, al suscribir esta declaración el solicitante queda comprometido con lo expuesto en ella, asegurando su veracidad y generando las responsabilidades que de su incumplimiento puedan derivarse.

Las resoluciones provisionales dictadas en base a estas declaraciones juradas producen plenos efectos jurídicos desde que se emiten por la entidad competente, reconociéndose, por tanto, al interesado el derecho a la prestación extraordinaria y a su percepción desde ese mismo momento, sin perjuicio de las facultades de comprobación e inspección que los órganos gestores competentes puedan realizar con posterioridad.

⁶⁰ Dicho párrafo, en su redacción anterior a la modificación introducida por la mencionada Disposición final quinta del RDL 2/2023, de 16 de marzo, establecía que *“Finalizado el estado de alarma se procederá a revisar todas las resoluciones provisionales adoptadas. En el supuesto de que se desprenda que el interesado no tiene derecho a la prestación, se iniciarán los trámites de reclamación de las cantidades indebidamente percibidas”*.

⁶¹ A este respecto el artículo 17.10 párrafo tres del RDL 8/2020 dispone que *“Toda solicitud deberá ir acompañada de una declaración jurada en la que se haga constar que se cumplen todos los requisitos exigidos para causar derecho a esta prestación”*.

En este sentido, el referido artículo 17.9 establece, con carácter preceptivo, el ejercicio de la facultad de comprobación e inspección que corresponde a las entidades competentes para la gestión de esta prestación al disponer que *“finalizado el estado de alarma se procederá a revisar todas las resoluciones provisionales adoptadas”* y exige que estas inicien, cuando corresponda, los trámites de reclamación de las cantidades indebidamente percibidas en caso de que se verifique que el interesado no cumple con los requisitos legalmente establecidos. De manera que dichas resoluciones provisionales, aun cuando producen plenos efectos desde el día en que se dictan, deben ser objeto de revisión, sin que en su normativa reguladora se haya establecido un plazo al efecto.

El plazo de vigencia de la PECATA finalizó el 30 de junio de 2020 (último día del mes de finalización del estado de alarma) pudiendo los interesados solicitar la prestación hasta el 31 de julio de 2020. Pues bien, a pesar del periodo transcurrido desde la finalización de la vigencia de esta prestación extraordinaria, a 30 de junio de 2023, es decir, tres años después, aún no se había iniciado el proceso de revisión de estas resoluciones provisionales.

Entre los motivos que podrían justificar esta importante demora en el inicio de dicho proceso se podrían encontrar las sucesivas modificaciones normativas acaecidas en la regulación de esta prestación (las últimas modificaciones tuvieron lugar mediante la Disposición final quinta del RDL 2/2022, de 22 de febrero, afectando a la acreditación del requisito de reducción de la facturación y la Disposición final quinta del RDL 2/2023, de 16 de marzo) las cuales, en numerosas ocasiones, han llevado aparejada la necesidad de emitir criterios interpretativos por parte de la DGOSS al respecto.

Como ya se ha expuesto en el subepígrafe II.2.3.9 de este Informe, tres años después de la finalización de la vigencia de esta prestación extraordinaria, la Disposición final quinta del RDL 2/2023, ha modificado el apartado noveno del artículo 17 del RDL 8/2020, introduciendo un nuevo párrafo⁶² en virtud del cual las mutuas, de oficio, pueden proceder a la novación del supuesto que motivó la solicitud de la prestación y, solo en la circunstancia de que el interesado no tenga derecho a la prestación en ninguno de los dos supuestos contemplados legalmente (suspensión de actividad y reducción en la facturación), se iniciaría la reclamación de las cantidades indebidamente percibidas.

Esta modificación, en primer lugar, denota, de nuevo, una falta de regulación jurídica no solventada de forma adecuada mediante los criterios interpretativos emitidos por la DGOSS, ya que dicho centro directivo en su criterio 6/2022⁶³, de 26 de julio, estableció la posibilidad del supuesto de novación, solo y exclusivamente, para los supuestos de reducción de facturación a suspensión de actividad, ampliándose mediante esta última modificación la novación para ambos supuestos.

Además, como ya se ha expuesto en el mencionado subepígrafe II.2.3.9, esta modificación va a suponer, presumiblemente, una ampliación del colectivo de beneficiarios de esta prestación, como consecuencia de la novación recíproca entre supuestos y el elevado número de códigos de la

⁶² *“Si en el proceso de revisión se comprueba que en la resolución provisional se ha reconocido la prestación por uno de los supuestos del apartado primero, pero falta algún requisito por justificar y, sin embargo, mediante la prueba obrante en el expediente, se verifica que el beneficiario reúne desde la fecha del hecho causante todos los requisitos para la percepción de la prestación por otro supuesto diferente del mismo apartado, la resolución definitiva confirmará el derecho a la prestación por cese de actividad por el nuevo supuesto”.*

⁶³ *“Si algún trabajador autónomo, que haya ocasionado una prestación por reducción de la facturación se hubiera dado de baja en la seguridad social de forma permanente y acredita que cesó en la actividad, tendrá derecho a percibir la prestación económica por suspensión. Produciéndose una novación del supuesto que motiva la protección, pasando de reducción a suspensión”.*

CNAE que cumplen la presunción de reducción en la facturación recogida en la Disposición final quinta del RDL 2/2022.

En consecuencia, desde la finalización del periodo de vigencia de la PECATA se han ido sucediendo reformas legislativas cuyo contenido ha alterado de modo significativo y sustantivo, a lo largo del tiempo, los requisitos a revisar y su forma de acreditación, minorando con ello el número de expedientes objeto de revisión.

Con el fin de iniciar y homogeneizar el procedimiento de revisión por parte de las MCSSs, la DGOSS solicitó a los órganos competentes la información necesaria para acreditar el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la prestación (INSS —prestaciones incompatibles— y TGSS —afiliación, alta, deudas con la Seguridad Social y reducción de actividad por código de la CNAE—), que les fue trasladada a las MCSSs. Sin embargo, debido a la falta de idoneidad de la información remitida, se efectuaron posteriores envíos rectificativos, siendo remitido por la DGOSS el último fichero con fecha 7 de julio de 2022, sin que hasta la fecha de finalización de los trabajos de esta fiscalización, como se ha expuesto anteriormente, las MCSSs hayan iniciado el procedimiento de revisión ni, por tanto, dado trámite de audiencia a los beneficiarios para aportar la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos correspondientes, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPACAP.

No obstante, en este punto es necesario recordar, en relación con la declaración responsable, que el artículo 69.4 de la LPACAP dispone: *“La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable (...), o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, (...), determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Asimismo, la resolución de la Administración pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho (...).”*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, la inexactitud o falsedad de la información recogida en la declaración jurada implicaría el resarcimiento por parte del beneficiario de las prestaciones indebidamente percibidas, con los correspondientes intereses de demora y sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas que pudieran corresponder.

Por ello, en virtud de lo preceptuado en dicho artículo, y de acuerdo con el compromiso adquirido por los solicitantes en la declaración jurada suscrita, este Tribunal considera que el trámite de audiencia a los interesados debe posibilitar la aportación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos para el acceso a esta prestación, así como solventar posibles errores acaecidos en su procedimiento de concesión, pero no permitir el cumplimiento, a la fecha de revisión de estas resoluciones (más de tres años después), de los requisitos que debieron cumplirse a la fecha de la declaración del estado de alarma (14 de marzo de 2020)⁶⁴.

⁶⁴ Ver nota al pie de página n.º 16 y subepígrafe II.2.3.2.

Como ya se ha mencionado, el artículo 17 del RDL 8/2020 no prevé un plazo concreto para el inicio o finalización de este proceso de revisión, pero en todo caso, debe ser tenido en consideración el plazo de prescripción contemplado en el artículo 55⁶⁵ del TRLGSS, establecido en cuatro años.

Si bien las mutuas no han llevado a cabo, hasta la finalización de los trabajos de fiscalización el procedimiento de revisión requerido en la normativa reguladora de esta prestación, sí han realizado revisiones de oficio en determinados supuestos, cuando han detectado el incumplimiento de algún requisito (principalmente, no encontrarse de alta el beneficiario en el RETA o al corriente en el pago de sus cotizaciones sociales). Asimismo, determinados beneficiarios han reintegrado voluntariamente la totalidad o parte de la prestación percibida cuando han dejado de cumplir los requisitos establecidos para su percepción.

De acuerdo con la información obrante en las bases de datos certificadas por las MCSSs, a febrero de 2022, tan solo el 1,9 % de las resoluciones concedidas presentaban un saldo con deuda reconocida. El importe de dicha deuda ascendería, aproximadamente, a 19.970.085,94 euros, de los cuales se habrían recuperado 11.202.216,99 euros, quedando el resto pendiente de reintegro.

Sin embargo, estas bases de datos de deudas y reintegros facilitadas presentan numerosas incidencias que no han permitido a este Tribunal verificar la idoneidad del procedimiento de reconocimiento de la deuda y de los reintegros efectuados por los beneficiarios de estas prestaciones.

Estas incidencias se refieren fundamentalmente a la inclusión de reintegros de otras prestaciones distintas a la PECATA; expedientes sin pagos asociados, pero con cantidades reintegradas; expedientes con deudas superiores a los pagos realizados, así como reintegros en expedientes no localizados en las bases de datos certificadas por las mutuas relativas a los expedientes tramitados.

Además, analizados los inventarios de la cuenta 448 “*Deudores por prestaciones*” remitidos por las mutuas como información complementaria para el análisis de la Cuenta General de la Seguridad Social, se observa que la información recogida no permite identificar la deuda con una prestación extraordinaria por cese de actividad (PECATA), además de que algunas mutuas solo registran contablemente el deudor cuando se ha producido el cobro de la deuda.

No obstante, lo anterior, de la información facilitada se desprende que el importe reclamado por las MCSSs a los beneficiarios de estas prestaciones responde a supuestos muy puntuales de incumplimientos de requisitos verificados por estos órganos gestores y, principalmente, a la devolución del importe de prestaciones motivado por las renunciadas a las mismas por los propios beneficiarios, siendo las cantidades reintegradas poco representativas.

Por último, hay que señalar que los reintegros de las prestaciones indebidamente percibidas conllevan la anulación de la parte correspondiente de las cuotas sociales exoneradas asociadas a las mismas por parte de la TGSS, y la generación de la obligación de pago de las cuotas a la Seguridad Social que debería haber abonado el beneficiario durante el periodo de tiempo que abarca la prestación indebidamente percibida.

⁶⁵ Este artículo establece que “*La obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputables a la entidad gestora*”.

II.5.2. Instituto Social de la Marina

El ISM resolvió (concediendo o denegando) con carácter definitivo las solicitudes de prestaciones efectuadas por su colectivo objeto de protección, verificando para ello el cumplimiento de todos los requisitos contemplados en el artículo 17.2 del RDL 8/2020, motivo por el cual esta entidad gestora no llevará a cabo este proceso de revisión de las resoluciones adoptadas, al ser estas definitivas.

Así, los reintegros efectuados por los beneficiarios tienen su origen, fundamentalmente, en las revisiones de oficio efectuadas por el ISM.

De acuerdo con la información obrante en la base de datos certificada por el ISM correspondiente a la gestión de esta prestación, el importe de cobros indebidos derivados de esta prestación (a febrero de 2023) asciende a 399.341,58 euros, de los cuales 43.847,46 euros se encuentran pendientes de reintegro. De este último importe, 14.733,60 euros, no se tiene constancia de su comunicación a la TGSS para el inicio de su gestión de cobro por dicho servicio común.

Estas deudas son comunicadas por el ISM a la TGSS y este servicio común, cuando tiene conocimiento del reintegro efectuado, lo comunica de forma global al SEPE a través del documento de relaciones financieras, procediendo este organismo autónomo a su registro contable. Sin embargo, no existe una comunicación de estos reintegros por parte de la TGSS al ISM, debiendo esta entidad gestora acceder a los sistemas de información de dicho servicio común con el fin de llevar a cabo un seguimiento adecuado de las deudas pendientes de ingreso y de los reintegros efectuados.

Además, tal y como se indica en el subepígrafe II.2.2.2, la aplicación informática de gestión PRETA adolece de una serie de deficiencias que impiden este adecuado seguimiento por el ISM ya que no es posible diferenciar las cancelaciones de los efectivos reintegros de prestaciones, ya que desde diciembre de 2020, se codifican bajo la misma clave las cancelaciones y los reintegros de prestaciones, impidiendo, con ello, diferenciar aquellos cobros indebidos que son cancelados por el órgano gestor de aquellos otros que proceden de un reintegro efectuado por el beneficiario.

II.6. EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

II.6.1. Introducción

En este subapartado se recogen, en primer lugar, los indicadores más representativos del alcance de la PECATA, con el fin de conocer el grado de protección que esta prestación ha dispensado al colectivo de autónomos, analizando a continuación el impacto de esta prestación extraordinaria en el mantenimiento del empleo por cuenta propia.

No obstante, es necesario recordar que a la PECATA le fueron sucediendo, durante los años 2020 y 2021, distintas prestaciones y/o exoneraciones en las cuotas sociales adicionales—requiriéndose en algunos supuestos, para su percepción, haber sido previamente beneficiarios de la citada prestación— con el fin de mantener la protección de los trabajadores autónomos mientras persistiesen los efectos negativos de la pandemia por el COVID-19.

Así, con posterioridad al RDL 8/2020, de 17 de marzo, que regula la PECATA en su artículo 17, se aprobaron los RDL 24/2020, de 26 de junio —donde se regulan las exoneraciones de cuotas sociales progresivamente descendentes a favor de los trabajadores autónomos que hayan percibido la precitada prestación (artículo 8); la prestación de cese de actividad y trabajo por cuenta propia (artículo 9) y la prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de

temporada (artículo 10)— y 30/2020, de 29 de septiembre —donde se regulan la prórroga de la prestación de cese de actividad y trabajo por cuenta propia, así como la prestación de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia (disposición adicional cuarta); las nuevas prestaciones por cese de actividad recogidas en el artículo 13, apartados 1 y 2, y la nueva prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada (artículo 14)—.

Finalmente, en el año 2021 se aprobaron los RDL 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos y 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, en cuyo articulado se aprueban o prorrogan diferentes modalidades de prestaciones extraordinarias por cese de actividad.

Como consecuencia de ello, para poder analizar la eficacia de las medidas excepcionales adoptadas, este Tribunal ha considerado necesario ampliar el ámbito temporal de análisis más allá del periodo de vigencia de la PECATA —sin perjuicio de que el ámbito objetivo de la presente fiscalización se limita exclusivamente a esta última— al no resultar posible aislar su impacto del resto de prestaciones extraordinarias aprobadas posteriormente. No obstante, la PECATA fue la primera medida extraordinaria adoptada sobre este colectivo, desde el inicio de la pandemia, así como la que ha representado un mayor importe económico y cobertura, de todas las desplegadas desde marzo de 2020, por lo que su representatividad sobre el impacto causado por el conjunto de medidas adoptadas es muy significativa.

II.6.2. Colectivo beneficiario

En el siguiente cuadro se recoge el número de prestaciones mensuales abonadas en concepto de PECATA en el año 2020, de acuerdo con las certificaciones emitidas por la DGOSS y el ISM, así como el número de trabajadores por cuenta propia afiliados al Sistema desde marzo a diciembre de dicho año:

CUADRO N.º 9
PRESTACIONES MENSUALES
Año 2020

Mes	Trabajadores por cuenta propia afiliados al sistema ⁽¹⁾	Número de prestaciones mensuales (MCSS) ⁽²⁾	Número de prestaciones mensuales (ISM) ⁽²⁾	Total prestaciones mensuales ⁽³⁾	Grado de cobertura (%)
Marzo	3.239.608	898.514	2	898.516	27,74
Abril	3.219.650	1.146.616	395	1.147.011	35,63
Mayo	3.242.175	1.411.055	1.894	1.412.949	43,58
Junio	3.260.173	1.450.519	2.549	1.453.068	44,57
Julio	3.271.930	42.163	463	42.626	1,30
Agosto	3.272.424	15.092	143	15.235	0,47
Septiembre	3.269.130	10.499	73	10.572	0,32
Octubre	3.280.304	12.192	28	12.220	0,37
Noviembre	3.280.838	12.940	11	12.951	0,39
Diciembre	3.283.358	12.133	3	12.136	0,37
Total		5.011.723	5.561	5.017.284	

Fuente: Elaboración propia.

(1) Total de trabajadores por cuenta propia afiliados en 2020 al RETA y al RETM, a último día de cada mes, según información obtenida de la página web de la Seguridad Social (<https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/Afiliados%20en%20alta%20laboral/>).

(2) Fuente: Certificaciones emitidas por la DGOSS y el ISM.

(3) La diferencia existente entre el total de prestaciones mensuales y las liquidaciones de cuotas exoneradas practicadas por la TGSS (cuadro n.º 6) se debe, fundamentalmente, a que el pago de la prestación puede realizarse de forma única, por el total de meses a los que se tiene derecho a la prestación -cuando se reconoce dicho derecho con carácter retroactivo- mientras que, con carácter general, la TGSS ha practicado una liquidación de cuotas por cada mes exonerado.

Como se refleja en el cuadro anterior, en el año 2020 el total acumulado de prestaciones mensuales abonadas se elevó a 5.017.284, si bien el volumen del colectivo protegido se acumula, mayoritariamente, entre los meses de marzo (fecha de implantación de la PECATA) y junio (fecha de finalización del estado de alarma y de dicha prestación) donde el grado de cobertura sobre el colectivo objeto de protección se eleva hasta un 44,57 %.

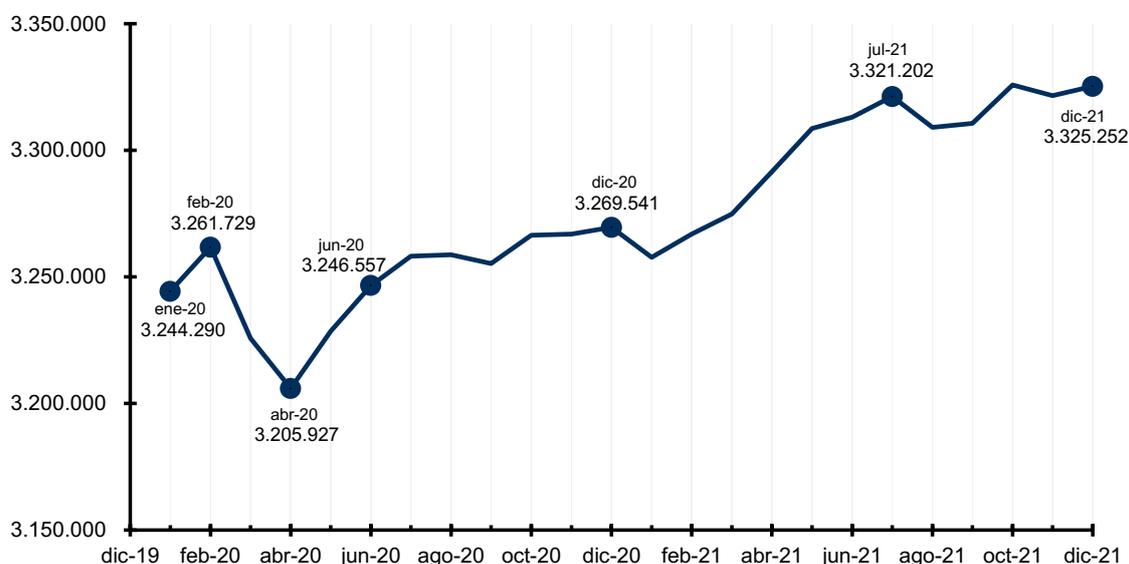
No obstante, la cobertura es diferente atendiendo al régimen de afiliación, ya que mientras para el RETA la cobertura alcanza, en el mes de junio, el 44,68 %, en el RETM este porcentaje disminuye hasta el 18,72 %.

El número de prestaciones mensuales abonadas desciende bruscamente a partir del mes de julio de 2020 (mes siguiente a la finalización del estado de alarma), pero siguen produciéndose debido a que las nóminas abonadas, desde dicho mes, responden fundamentalmente a solicitudes de prestaciones que se encontraban pendientes de concesión y al reconocimiento de las nuevas prestaciones extraordinarias por cese de actividad.

II.6.3. Evolución del número de afiliados

Como primera evaluación del impacto que la PECATA ha tenido sobre el mantenimiento del empleo, se presenta a continuación un gráfico descriptivo de la evolución del empleo por cuenta propia, tomándose como indicador de este el número de afiliados al RETA durante los ejercicios 2020 y 2021 y teniendo en cuenta las consideraciones expuestas anteriormente en relación con las prestaciones que se fueron aprobando con posterioridad a dicha prestación:

GRÁFICO N.º 7
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RETA
Periodo 2020-2021



Fuente: Elaboración propia en base al número de trabajadores por cuenta propia afiliados al RETA en 2020 y 2021, a último día de cada mes, según información obtenida de la página web de la Seguridad Social (<https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/Afiliados%20en%20alta%20laboral/>).

Como se deduce del gráfico anterior, en marzo de 2020 desciende de forma brusca el número de afiliados, coincidiendo con la declaración del estado de alarma, situándose en su mínimo en el mes de abril, para comenzar a partir de dicho mes una paulatina recuperación del número de afiliaciones como consecuencia de la entrada en vigor, en primer lugar, de la PECATA —cuyo primer pago tuvo lugar el 17 de abril de 2020— seguida del resto de prestaciones que fueron entrando en vigor sucesivamente en el ejercicio, así como de la finalización del estado de alarma y la progresiva apertura de la actividad económica.

Como puede apreciarse, a finales del mes de diciembre de 2020, el número de afiliados experimentó un incremento del 0,78 % respecto de enero de 2020 continuando esta tendencia positiva durante el ejercicio 2021, siendo el número de afiliados en el RETA a finales de diciembre de 2021 de 3.325.252, lo que supone un incremento del 2,5 % respecto a enero de 2020.

Atendiendo a su género, en el siguiente cuadro se observa que la evolución del número de afiliados al RETA ha sido positiva, tanto en mujeres como en hombres; si bien puede observarse que, aunque en enero de 2020 el número de mujeres afiliadas era muy inferior al de hombres, el incremento en el número de mujeres afiliadas al RETA fue superior al experimentado por los hombres, tanto en número como en tasa de variación:

CUADRO N.º 10
VARIACIÓN POR SEXO AFILIADOS AL RETA

Sexo	Enero 2020	Diciembre 2021	Variación	Variación %
Mujer	1.164.409	1.205.015	40.606	3,49
Hombre	2.079.881	2.120.237	40.356	1,94
Total	3.244.290	3.325.252	80.962	2,43

Fuente: Elaboración propia en base al número de trabajadores por cuenta propia afiliados al RETA en 2020 y 2021, a último día de cada mes, según información obtenida de la página web de la Seguridad Social (<https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/Afiliados%20en%20alta%20laboral/>).

Desde la perspectiva de los sectores de actividad, casi todos recuperan el nivel de afiliación existente en enero de 2020, salvo dos sectores, “*Industria manufacturera*” y “*Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca*”, como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 11
AFILIACIÓN Y VARIACIÓN POR SECTORES DE ACTIVIDAD Y SEXO

Sectores de actividad	Enero 2020	Diciembre 2021	Variación	Variación Mujer	Variación Hombre	Tasa variación% Mujer	Tasa variación% Hombre
Actividades profesionales, científicas y técnicas	289.350	309.234	19.884	11.504	8.381	9,83	4,86
Actividades sanitarias y de Servicios Sociales	116.850	126.523	9.673	6.852	2.821	9,74	6,07
Otros servicios	208.760	215.231	6.471	5.640	831	4,33	1,06
Transporte y almacenamiento	204.252	210.736	6.484	3.812	2.672	15,18	1,49
Construcción	381.000	398.239	17.239	2.484	14.755	6,91	4,28
Educación	93.279	97.176	3.897	2.393	1.504	4,41	3,85
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	70.433	75.873	5.440	2.079	3.361	7,99	7,57
Información y comunicaciones	65.786	68.329	7.578	1.747	5.831	12,32	11,30
Actividades inmobiliarias	48.479	49.045	3.296	1.552	1.744	6,91	6,70
Actividades administrativas y servicios auxiliares	131.109	134.104	2.995	1.375	1.620	2,66	2,04
Comercio al por mayor, al por menor; reparación vehículos de motor y motocicletas	770.271	772.234	1.963	1.313	650	0,41	0,14
Hostelería	318.534	319.600	1.066	789	277	0,58	0,15
Industria manufacturera	213.897	209.694	(4.203)	167	(4.370)	0,30	(2,76)
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	265.303	263.509	(1.794)	(1.420)	(374)	(1,80)	(0,20)
Resto sectores	66.987	67.960	973	319	654	0,48	0,96
Total sectores	3.244.290	3.325.252	80.962	40.606	40.356	3,49	1,94

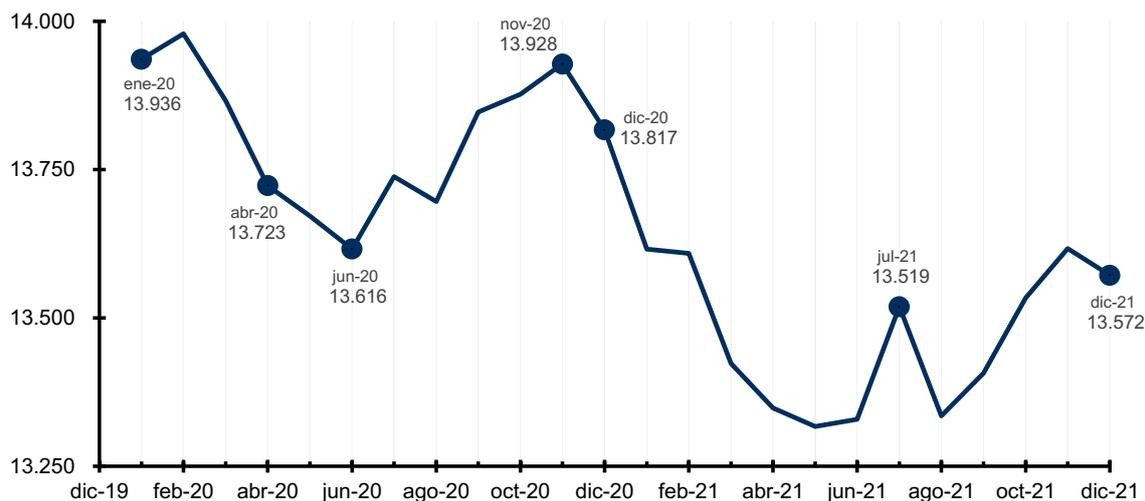
Fuente: Elaboración propia en base al número de trabajadores por cuenta propia afiliados al RETA en 2020 y 2021, a fecha fin de cada mes, según información obtenida de la página web de la Seguridad Social (<https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/Afiliados%20en%20alta%20laboral/>).

En relación con las mujeres, el incremento en el número de afiliadas se ha concentrado en determinados sectores, como son los relativos a “*Actividades profesionales, científicas y técnicas*”, “*Transporte y almacenamiento*” —sectores donde es mayoritaria la afiliación de hombres y sin embargo han experimentado una variación positiva en la afiliación de mujeres muy superior a la experimentada por los hombres— “*Actividades sanitarias y de servicios sociales*” y “*Otros servicios*”, fundamentalmente.

Con respecto a los hombres, el incremento de afiliación destaca fundamentalmente en los sectores de la “*Construcción*”, “*Actividades profesionales, científicas y técnicas*” e “*Información y comunicaciones*”. Destaca, por otra parte, la significativa variación negativa de hombres afiliados en el sector de la “*Industria manufacturera*”.

Por lo que se refiere a los afiliados al RETM, se presenta a continuación gráfico representativo de su evolución en los ejercicios 2020 y 2021:

GRÁFICO N.º 8
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RETM
Periodo 2020-2021



Fuente: Elaboración propia en base al número de trabajadores por cuenta propia afiliados al RETM en 2020 y 2021, a último día de cada mes, según información obtenida de la página web de la Seguridad Social (<https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/Afiliados%20en%20alta%20laboral/>).

Como puede observarse en el gráfico anterior, a diferencia del régimen especial de trabajadores autónomos, este colectivo integrado en el sector del mar no se ha recuperado de la crisis tras la pandemia, si bien este descenso en el número de afiliados puede ser debido a numerosos factores (v.gr.: envejecimiento de este colectivo y condiciones laborales, entre otros). Cabe recordar también a estos efectos que la cobertura de la PECATA en este régimen especial fue muy inferior a la lograda en el RETA.

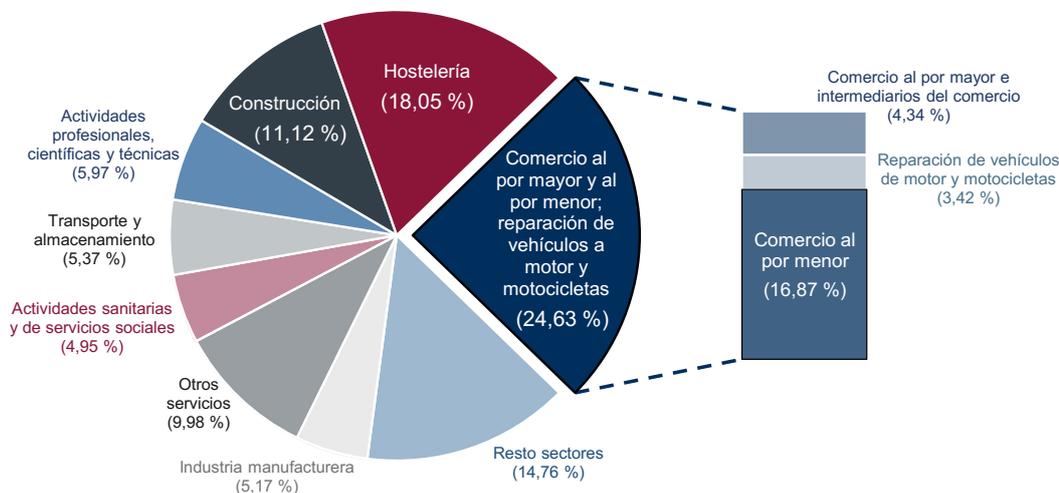
Al igual que en el RETA, se observa una caída importante en el número de afiliados en marzo de 2020, iniciando un periodo de recuperación a partir de junio (si bien esta evolución puede haberse visto afectada por los periodos de veda obligatorios) con un pico máximo de 13.928 afiliados en noviembre de 2020, comenzando una caída paulatina de esta cifra en el año 2021 que, si bien se ha visto compensada a partir del último semestre, no ha podido recuperar los valores prepandemia.

Atendiendo al sexo, la pérdida en el número de afiliados es mayor en el caso de la mujer (278 afiliadas menos, con una tasa de variación negativa del 6,50 %) que en el de los hombres (86 afiliados menos, con una tasa de variación negativa del 0,89 %).

II.6.4. Evolución de los beneficiarios de la PECATA

La percepción de la PECATA en el RETA se ha concentrado en ocho sectores fundamentalmente, conforme muestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 9
REPARTO DE LA PECATA POR SECTORES



Fuente: Elaboración propia en base a la información recogida en el FGA sobre los beneficiarios de la PECATA.

Como se refleja en este gráfico destacan los sectores del “Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos a motor y motocicletas” (24,63 %) —si bien, dentro de este sector, destaca la actividad de comercio al por menor, que concentró el 16,87 % de las prestaciones— el sector de la “Hostelería” (18,05 %) y el de la “Construcción” (11,12 %).

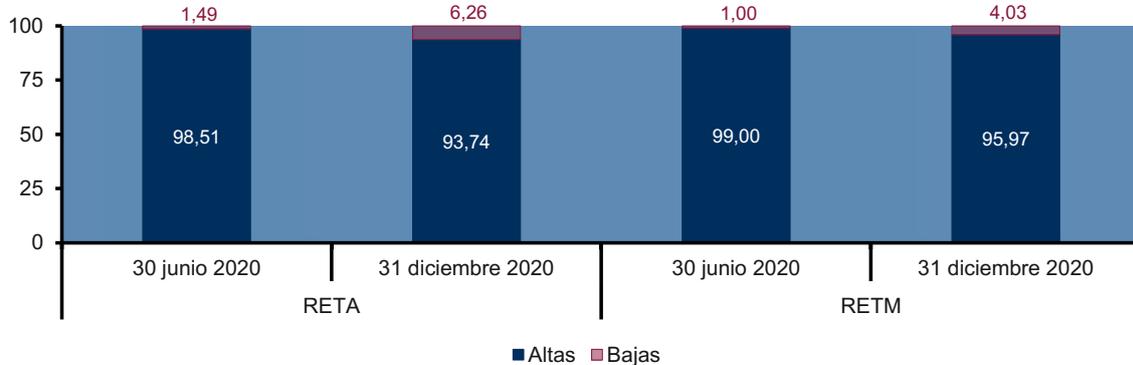
Con el fin de conocer el impacto que la PECATA ha tenido en el mantenimiento en el empleo de sus perceptores, se han analizado las bajas de afiliación producidas en dos momentos temporales: a 30 de junio de 2020 —fecha de finalización del devengo de la prestación— y a 31 de diciembre de 2020, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas con anterioridad sobre la sucesión de prestaciones extraordinarias posteriores a la PECATA.

A 31 de diciembre de 2020, los perceptores de la PECATA afiliados al RETA que se habían dado de baja en el sector de actividad en el que se concedió la prestación ascendieron a 90.866, representando un 6,26 % del total de perceptores.

Estas bajas se desglosan en los siguientes periodos temporales: 21.676 hasta el 30 de junio de 2020 y 69.190 desde esta fecha hasta el 31 de diciembre de 2020. En consecuencia, la mayor parte de las bajas tuvieron lugar una vez finalizada la percepción de la prestación.

En relación con el RETM, el número de bajas a 31 de diciembre de 2020 se elevó solo a 169, representando un porcentaje del 4,03 % respecto de los beneficiarios de esta prestación, correspondiendo 42 hasta el 30 de junio de 2020 y 127 desde esta fecha hasta el 31 de diciembre de 2020. Al igual que en el RETA, la mayor parte de las bajas tuvieron lugar con posterioridad a la finalización de la vigencia de la PECATA, como se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 10
EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA PECATA. EJERCICIO 2020



Fuente: Elaboración propia en base a la información recogida en el FGA sobre los beneficiarios de la PECATA.

De todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que la PECATA permitió contener los efectos negativos derivados de la pandemia producida por el COVID-19 en el empleo por cuenta propia, atendiendo principalmente al reducido porcentaje de bajas acaecidas hasta finales del mes de junio de 2020, todo ello con las limitaciones y consideraciones expuestas anteriormente en relación con las sucesivas medidas adoptadas posteriormente en relación con este colectivo.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos (PECATA) afectados por la declaración del estado de alarma es una prestación del Sistema de la Seguridad Social, de carácter excepcional y vigencia limitada, dirigida a proteger a aquellos trabajadores autónomos que, como consecuencia de las restricciones derivadas de la declaración del estado de alarma en el año 2020, vieron suspendida o reducida su actividad laboral. Ha sido beneficiario de esta prestación un colectivo de 1.486.924 autónomos. El gasto neto reconocido se ha elevado, al menos, a 3.741.221.296,98 euros derivados del pago de esta prestación, al que han de sumarse 1.495.842.324,89 euros como consecuencia de las exoneraciones en las cotizaciones sociales efectuadas a estos trabajadores.

La percepción de esta prestación se extendió desde el 14 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2020, durante la duración del estado de alarma decretado para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Sin embargo, a lo largo de los años 2020, 2021, 2022 y 2023 se produjeron distintas modificaciones del régimen jurídico aplicable.

Su reconocimiento se efectuó, mayoritariamente, de forma provisional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.9 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 (RDL 8/2020), debiendo proceder sus órganos gestores a revisar todas las resoluciones provisionales adoptadas una vez finalizado el estado de alarma. Sin embargo, a 30 de junio de 2023, tres años después de la finalización del periodo de vigencia de esta prestación, aún no se había iniciado el procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por dichos órganos gestores, como se expone en las siguientes conclusiones.

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA FALTA DE UNA REGULACIÓN CLARA Y ESTABLE

1. La PECATA afectados por la declaración del estado de alarma, fue introducida por el RDL 8/2020. La regulación, prevista en el artículo 17 del referido RDL, se ha revelado manifiestamente insuficiente para lograr una adecuada y eficiente gestión de la prestación, tanto por la imprecisión de sus términos como por la falta de previsión de algunos de sus aspectos esenciales. Como consecuencia de ello, ha sido preciso modificar hasta en siete ocasiones el contenido del precepto en los tres años transcurridos desde su aprobación.

Esta insuficiencia e imprecisión de la regulación ha tenido como consecuencia, que, tanto los órganos administrativos competentes encargados del reconocimiento del derecho a la prestación -las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (MCSSs) y el Instituto Social de la Marina (ISM)-, como los órganos jurisdiccionales, hayan adoptado sucesivos criterios interpretativos -en ocasiones, dispares- en relación con la aplicación de la norma, en aspectos relevantes como la solicitud y el mantenimiento del derecho a la prestación.

El resultado ha sido un tratamiento no homogéneo, y por tanto desigual, ante idénticas situaciones de hecho, de los beneficiarios de la prestación: mientras unos beneficiarios no han visto reconocido su derecho a la prestación, han renunciado a ella, o han procedido a su reintegro, al entender condicionada la prestación al cumplimiento o mantenimiento de determinados requisitos en un momento temporal determinado, otros beneficiarios, en su misma situación, sí la han percibido hasta la finalización de su periodo máximo de duración como consecuencia de los cambios normativos e interpretativos producidos (Epígrafe II.1.3).

2. Con el fin de suplir las lagunas jurídicas derivadas de esta insuficiente regulación y, asimismo, homogeneizar los criterios de reconocimiento y gestión de esta prestación, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) ha emitido diferentes criterios interpretativos que, en algunas ocasiones, no han suplido de forma adecuada la falta de concreción de la norma.

Estos criterios se expresaron, en ocasiones, a través de instrumentos inadecuados (meras actuaciones administrativas, oficios sin firma, correos electrónicos o incluso mediante una nota de prensa) que no fueron objeto de publicidad oficial alguna, a pesar de que alguno de ellos regulaba aspectos no contemplados en la norma y tenían efectos jurídicos frente a terceros. Todo ello imposibilitó su adecuado y necesario conocimiento por parte de los interesados generando, en consecuencia, inseguridad jurídica sobre su alcance y aplicación (Subepígrafe II.1.3.1).

Recomendación 1. La DGOSS, como órgano competente para la ordenación jurídica del Sistema de la Seguridad Social, debería adoptar sus criterios interpretativos recurriendo a los instrumentos jurídico-administrativos adecuados para ello y necesariamente cuando éstos produzcan efectos jurídicos frente a terceros, dándoles en todo caso publicidad y garantizando, de esta forma, su pleno conocimiento por los interesados. Sólo así se puede dar cumplimiento a las exigencias de la seguridad jurídica e igualdad de trato a todos los beneficiarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social⁶⁶.

3. Fruto de las insuficiencias de la redacción original del artículo 17 del RDL 8/2020, han tenido que ser aclarados con posterioridad a su promulgación aspectos tan relevantes como los relacionados con la duración, el mantenimiento y la extinción del derecho a la prestación. Inicialmente, el criterio 5/2020, de 20 de marzo, de la DGOSS, estableció el plazo máximo de duración de la prestación (hasta el último día del mes en que finalice el estado de alarma) y precisó que el beneficiario debía continuar cumpliendo los requisitos exigidos para su concesión (haber cesado su actividad o haber reducido su facturación en los términos establecidos) durante todo su periodo de percepción.

Sin embargo, este criterio inicial fue modificado el 29 de abril de 2020 eliminando la necesidad de seguir cumpliendo los requisitos durante todo el periodo de percepción para tener derecho a la prestación.

Este cambio de criterio, que contraviene la regla general aplicable a las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social (los requisitos para la concesión de una prestación deben mantenerse durante todo el periodo de su percepción), ha ocasionado que las MCSSs y el ISM no hayan podido seguir un criterio de actuación único y homogéneo en el tiempo, provocando una situación de desigualdad y de falta de equidad entre los beneficiarios que llevó a que algunos renunciaran a su prestación mientras que otros continuaron percibiéndola (Subepígrafe II.1.3.1).

4. El derecho a la prestación podía fundamentarse bien en la suspensión de la actividad, bien en la reducción de la facturación. Pues bien, en relación con este último supuesto, la fecha de inicio del devengo en el 67,59 % de las prestaciones (474.812 casos), coincide con la fecha de la declaración del estado de alarma. Dado que para el reconocimiento del derecho a esta prestación, bajo este supuesto habilitante, resulta necesario que la facturación en el mes natural anterior al que se solicita se vea reducida, al menos, en un 75 %, en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior, este Tribunal considera, que las solicitudes efectuadas bajo este supuesto, en los meses de marzo y abril de 2020, no podían acreditar el cumplimiento de dicho requisito, por una razón objetiva y estrictamente temporal, ya que la actividad económica no sufrió restricciones hasta el 14 de marzo de 2020 con la declaración del estado de alarma (Subepígrafe II.1.3.1).

Recomendación 2. La DGOSS, como órgano competente para la dirección y tutela de la gestión de las MCSSs, debería dictar instrucciones precisas en relación con la duración, mantenimiento y extinción del derecho a la percepción de la PECATA con el fin de que, en el procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por estos órganos gestores, aún pendiente, se logre una homogeneidad e igualdad de trato entre sus beneficiarios.

⁶⁶ En el trámite de alegaciones la DGOSS manifiesta que se propone dar cumplimiento a esta recomendación en el más breve plazo posible y, en consecuencia, establecer un procedimiento de publicación en el portal de transparencia de los criterios que adopte en lo sucesivo cuando supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. De hecho, expresa que ya ha realizado trabajos preparatorios tendentes a facilitar este proceso de publicación, lo que será objeto de seguimiento por parte de este Tribunal.

5. A través de la Disposición Adicional segunda del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, y posteriormente, casi dos años después de la implantación de esta prestación, a través de la Disposición Final Quinta del Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, se introdujeron nuevas formas de acreditar el requisito de reducción de la facturación a que se refiere el artículo 17 del RDL 8/2020, no contempladas inicialmente. Con ello se facilitó el mantenimiento de la prestación para muchos solicitantes que, en otro caso, no habrían tenido derecho a la misma y habrían tenido que reintegrarla. Pero, a la inversa, otros trabajadores autónomos, que no podían acreditar los requisitos de facturación exigidos en la redacción original del artículo 17 y que por ello no solicitaron la prestación, habrían tenido derecho a ella de haberse conocido en 2020 las formas de acreditación del requisito de reducción de la facturación, más laxas y benevolentes, fijadas con posterioridad⁶⁷.

En efecto, el artículo 17 del RDL 8/2020 establecía originalmente la acreditación de la reducción de la facturación en un 75 % por medio de la aportación de documentación económica y contable. Sin embargo, estas disposiciones posteriores establecieron una presunción de existencia de la reducción de los ingresos del trabajador autónomo cuando se hubiera producido una reducción mínima del 7,5 % en el número medio diario de trabajadores con actividad afiliados en la actividad económica correspondiente.

A pesar de la trascendencia que estas modificaciones tienen para el reconocimiento y mantenimiento de la prestación, debido al elevado porcentaje (70,31 %) de actividades económicas que vieron reducido su número medio diario de trabajadores con actividad afiliados en el precitado porcentaje mínimo de reducción del 7,5 %, la DGOSS no ha facilitado ningún informe en el que se sustentara la motivación y justificación de este cambio normativo, ni tampoco los análisis realizados para el establecimiento, en un 7,5 %, del porcentaje de reducción (Subepígrafes II.1.3.2 y II.2.3.9).

Recomendación 3. La DGOSS, como órgano competente para la elaboración e interpretación de las normas y disposiciones que afectan al Sistema de la Seguridad Social, debería fundamentar y apoyar, a través de los estudios y análisis técnicos que resulten, en su caso, necesarios, tanto las modificaciones normativas efectuadas como los criterios interpretativos dictados en aplicación de las normas.

6. El establecimiento de esta presunción conlleva la acreditación directa y automática del requisito de reducción en la facturación en, al menos, el 91,64 % (643.563) de los beneficiarios de esta prestación, cuyo motivo de concesión se fundamentó en la reducción de sus ingresos, limitándose al 8,36 % restante (58.943) la necesidad de requerir las MCSSs, al trabajador autónomo, la información económica acreditativa de su reducción de facturación, que fue el requisito inicialmente establecido en marzo de 2020.

El porcentaje de reducción del 7,5 % se aleja de forma muy significativa del porcentaje promedio de reducción en el número medio diario de afiliados en activo (excluidos los trabajadores acogidos a un ERTE) en todos los sectores de actividad en el Régimen General de la Seguridad Social, situado en un 21,69 %, así como de otros posibles indicadores que reflejan el grado de paralización que sufrió la economía, como es el número medio de personas, que desde marzo a junio de 2020, percibieron la prestación por desempleo derivada de un ERTE-COVID, que se

⁶⁷ En el trámite de alegaciones la DGOSS manifiesta que estos cambios normativos tuvieron por objeto facilitar la gestión y "vinieron motivados por la imposibilidad técnica, así como por la falta de medios humanos en las MCSSs, para garantizar una revisión homogénea entre los autónomos, dada la variabilidad fiscal existente en el colectivo afectado por la disminución de la facturación".

elevó a un 16,45 % del número medio de afiliados respecto al segundo semestre de 2019 (Subepígrafes II.1.3.2 y II.2.3.9).

7. La finalidad de esta modificación —según expresa el criterio interpretativo 4/2022, de 7 de marzo, de la DGOSS— era otorgar un trato igualitario a todos los beneficiarios de la prestación en el cumplimiento del requisito de reducción de la facturación, con independencia de su régimen de tributación. Esta razón puede explicar el cambio producido en 2022 con respecto a la regulación establecida en 2021, pero no con respecto a la original de 2020. En cualquier caso, la introducción de una nueva forma de acreditación de la reducción de la facturación ha dado lugar a un tratamiento distinto y no homogéneo entre sus posibles beneficiarios atendiendo al órgano gestor competente para su concesión.

Así, el ISM emitió las resoluciones definitivas de concesión de la prestación en un momento temprano, anterior a la promulgación del RDL 3/2021, de 2 de febrero, verificando el cumplimiento de todos los requisitos exigidos en el artículo 17 del RDL 8/2020 a través de la revisión de la documentación económica acreditativa correspondiente. No resultaron, en consecuencia, de aplicación a sus beneficiarios las modificaciones introducidas por los Reales Decretos-leyes mencionados porque estos fueron promulgados con posterioridad a las resoluciones definitivas dictadas por el ISM.

Sin embargo, las MCSSs emitieron una resolución provisional sin verificar el cumplimiento de este requisito en el momento de su concesión, relegando su comprobación a un momento posterior (todo ello de acuerdo con las previsiones del artículo 17 del RDL 8/2020) provocando que esta revisión se vea limitada, exclusivamente, a aquellos beneficiarios que no cumplan la presunción de reducción en su facturación recogida en las disposiciones normativas antes citadas (Subepígrafe II.1.3.2).

Recomendación 4. Este Tribunal considera que, atendiendo al elevado impacto que la presunción recogida en el RDL 2/2022, de 22 de febrero, supone en la acreditación del requisito de reducción de la facturación y, ante el riesgo de que perciban, con carácter definitivo, esta prestación solicitantes que podrían no tener derecho a la misma, la DGOSS debería garantizar en el proceso de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas, el principio de igualdad de trato entre los beneficiarios de esta prestación excepcional, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos destinados a la misma así como la consecución de la finalidad perseguida por la norma, dictando, para ello, las instrucciones necesarias tendentes a su cumplimiento.

8. Por último, las insuficiencias regulativas del artículo 17 del RDL 8/2020 han tenido también repercusión en la determinación de la incompatibilidad de la percepción de la PECATA con otras prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, generando disparidad de criterios entre sus órganos gestores a la hora de declarar su incompatibilidad o modular su grado de aplicación (Subepígrafe II.1.3.3).

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN

9. La vocación inicial de la PECATA como prestación económica del Sistema de la Seguridad Social, en la redacción original del artículo 17 del RDL 8/2020, se ha venido desnaturalizando como consecuencia de las modificaciones normativas introducidas y de los cambios de criterio efectuados en la interpretación de esta norma. Al dejar de exigirse durante el periodo de devengo de la prestación el cumplimiento de los requisitos exigidos para su concesión, su naturaleza inicial de prestación se ha transformado en una figura jurídica más acorde con los principios inspiradores de las ayudas públicas (Epígrafe II.2.1).

10. De acuerdo con la información certificada por las MCSSs, el número de prestaciones concedidas asciende a 1.483.465, de las cuales el 52,64 % (780.959) tuvieron su causa en la suspensión de la actividad de los trabajadores autónomos, mientras el 47,36 % restante (702.506) se fundamentaron en la reducción de su facturación. El 94,33 % de las solicitudes presentadas fueron resueltas favorablemente de manera provisional (sujetas a su posterior revisión, que aún no ha sido llevada a cabo), resultando denegadas, tan solo, 89.143 solicitudes (5,67 %).

Por su parte, el ISM resolvió favorablemente 3.459 solicitudes, representando un porcentaje del 82,69 % sobre el total de solicitudes presentadas. Este porcentaje, sensiblemente inferior al que resulta de la gestión efectuada por las MCSSs, puede venir motivado, principalmente, por la verificación en esta entidad gestora del cumplimiento de todos los requisitos exigidos por el artículo 17 del RDL 8/2020 con carácter previo a la emisión de las correspondientes resoluciones que, en este caso, fueron dictadas con carácter definitivo (Subepígrafes II.2.2.1 y II.2.2.2).

11. Las obligaciones netas reconocidas por las MCSSs en los ejercicios 2020 y 2021, de acuerdo con las certificaciones de gasto emitidas por estos órganos gestores, ascienden a 3.731.119.993,67 euros, lo cual representa un porcentaje del 99,73 % del total de obligaciones reconocidas en esta prestación, ya que las obligaciones reconocidas por el ISM ascendieron a un importe neto de 10.101.303,31 euros.

No obstante, este Tribunal no ha podido conciliar el importe de las obligaciones netas reconocidas, certificadas por estos órganos gestores, con el derivado del análisis de las bases de datos de gestión de prestaciones utilizadas por los mismos, debido, fundamentalmente, al desfase temporal existente entre ambas fuentes de información, si bien estas diferencias se consideran de escasa relevancia, en términos relativos, dado el elevado volumen de gasto imputado (Subepígrafes II.2.2.1 y II.2.2.2).

12. Este Tribunal ha evidenciado los siguientes incumplimientos de los requisitos legalmente establecidos para causar derecho a esta prestación e incidencias derivadas del procedimiento de reconocimiento, gestión y control implantado por sus órganos gestores⁶⁸. Su exposición se realiza atendiendo a los requisitos exigidos legalmente para el acceso a esta prestación, cuantificando, en su caso, el importe de las prestaciones percibidas de forma indebida o excesiva, por sus beneficiarios:

- a. Al menos 151 beneficiarios, cuyas prestaciones fueron reconocidas por las MCSSs, no se encontraban de alta, a la fecha de la declaración del estado de alarma, en el régimen especial de la Seguridad Social correspondiente, percibiendo de forma indebida un importe de 340.779,33 euros.

Asimismo, 5.282 beneficiarios cuyas prestaciones fueron reconocidas con motivo de la reducción sufrida en su facturación, no mantuvieron su situación de alta en el régimen especial correspondiente, o no regularizaron la misma con anterioridad al 29 de marzo de 2020, percibiendo un importe de 8.064.999,72 euros.

Esta misma situación se ha verificado en diez beneficiarios cuyas prestaciones fueron reconocidas por el ISM, ascendiendo el importe percibido a 26.371,35 euros.

⁶⁸ En el trámite de alegaciones numerosas MCSSs han mostrado su conformidad con la gran mayoría de los expedientes afectados por estos incumplimientos e incidencias, manifestando, en este sentido, que o bien dichas situaciones ya se encuentran en proceso de regularización o, en su caso, serán objeto de inclusión en el proceso de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas, lo que será objeto de seguimiento por parte de este Tribunal.

- b. Este Tribunal ha verificado que, al menos, 35.764 beneficiarios no se encontraban al corriente de pago de sus cuotas a la Seguridad Social, bien al inicio del devengo de la prestación o bien al final de este, percibiendo de forma indebida un importe de 87.030.708,23 euros⁶⁹.

Este incumplimiento se ha observado también en 13 beneficiarios cuyas prestaciones fueron reconocidas por el ISM, ascendiendo el importe indebidamente percibido a 33.587,68 euros.

- c. Los supuestos de incompatibilidad entre la percepción de esta prestación extraordinaria y otras prestaciones del Sistema de la Seguridad Social verificados han sido los siguientes⁷⁰:
- Al menos 555 beneficiarios han percibido de forma simultánea una prestación extraordinaria por cese de actividad y una pensión de jubilación derivada del RETA, provocando la percepción de prestaciones indebidas por importe de 615.712,67 euros⁷¹.
Esta misma incompatibilidad se ha observado en un beneficiario del ISM, generando un importe indebidamente percibido de 1.841,22 euros.
 - En el caso de, al menos, 218 beneficiarios, se ha verificado la existencia de periodos de incompatibilidad entre la percepción de esta prestación y la prestación de incapacidad temporal de pago directo, ascendiendo el importe percibido a 218.331,90 euros.
 - Asimismo, se ha comprobado la existencia de periodos de incompatibilidad entre la percepción de esta prestación y la prestación por nacimiento y cuidado del menor en 6.144 beneficiarios con un importe percibido de 5.409.236,59 euros⁷².

⁶⁹ En el trámite de alegaciones las MCSSs manifiestan que, de acuerdo con el Criterio 8/2023, de 30 de mayo, de la DGOSS, sobre el cumplimiento del requisito de hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social, en aquellos supuestos de reconocimientos provisionales en los que, no habiéndose efectuado previamente la invitación al pago de la deuda por cotizaciones sociales anteriores al hecho causante de la prestación, y manteniéndose dicha deuda en la actualidad, procederán a invitar a su pago íntegro en el plazo improrrogable de 30 días naturales, y en caso de no saldarse la deuda en dicho plazo, se declarará anulado y sin efectos el reconocimiento provisional e indebidamente abonadas las cantidades percibidas por el beneficiario, a quien se reclamará su reintegro.

⁷⁰ En el trámite de alegaciones las MCSSs, con carácter general, han manifestado que el 30 de mayo de 2023 la DGOSS ha emitido el Criterio 8/2023, cuyo apartado II establece que "(...) para aquellos trabajadores autónomos que al tiempo de pedir esta prestación por cese de actividad vinieran percibiendo una prestación de Seguridad Social abonada por el INSS o el ISM debemos entender que la prestación que el trabajador autónomo viene percibiendo es compatible con el trabajo y por tanto la mutua gestora del cese de actividad deberá partir de esta premisa, sin perjuicio de que las entidades gestoras de la prestación realicen los controles ordinarios que consideren oportuno, que en todo caso afectará a la prestación que vinieran percibiendo y no al cese de actividad".

Este Tribunal considera que la presunción recogida en dicho criterio es aplicable, exclusivamente, para aquellas prestaciones compatibles con el trabajo por cuenta propia pero no para aquellas que, en todo caso, resulten incompatibles con el desarrollo de una actividad profesional.

⁷¹ En el trámite de alegaciones determinadas MCSSs manifiestan que, de acuerdo con lo dispuesto en el precitado Criterio 8/2023, de la DGOSS, existe compatibilidad entre la percepción de la PECATA y cualquier pensión de jubilación devengada con anterioridad a la fecha del hecho causante.

Este Tribunal considera que esta compatibilidad solo es posible en el caso de las jubilaciones compatibles con el trabajo por cuenta propia. En consecuencia, las incidencias recogidas en este Informe se refieren, exclusivamente, a la situación de pensionistas derivados del RETA, no incluyéndose, por ello, otros supuestos de jubilación que pueden ser compatibles con la percepción de la PECATA, como pueden ser aquellas derivadas del régimen general, que son las relacionadas por las MCSSs en sus alegaciones.

⁷² En el trámite de alegaciones las MCSSs, con carácter general, manifiestan que consultada la información que obra al respecto en la aplicación informática SUSPAL (Suspensiones por prestaciones de corta duración), no han encontrado, en relación con la percepción de la prestación por nacimiento y cuidado del menor, así como de IT de pago directo, los periodos de incompatibilidad con la PECATA observados por este Tribunal.

A este respecto, ha de señalarse que la información recogida en dicha aplicación informática, dependiente de la TGSS, no siempre se encuentra actualizada y completa, nutriéndose este aplicativo de la información que facilitan tanto el INSS como las propias MCSSs.

La información utilizada por este Tribunal, a estos efectos, ha sido la facilitada por el INSS, que es la fuente de información directa y más completa, al ser la entidad gestora de estas prestaciones.

- iv. Entre los beneficiarios del ISM se ha observado la existencia de doce supuestos de incompatibilidad entre la percepción de esta prestación y la de incapacidad temporal, resultando un cobro de 10.144,69 euros.
- d. Los supuestos de duplicidad en la percepción de esta prestación comprobados han sido los siguientes:
 - i. Al menos 315 beneficiarios percibieron de forma duplicada esta prestación en una misma mutua, produciéndose, en consecuencia, la percepción de prestaciones indebidas por un importe de 326.740,37 euros.
 - ii. Asimismo, se ha verificado la existencia de 64 beneficiarios que han percibido dos prestaciones en mutuas diferentes, ascendiendo las cantidades percibidas indebidamente a 112.853,30 euros.
- e. Debido a que las MCSSs solo disponen de información de sus afiliados desde el momento de su adhesión a la misma, este Tribunal ha comprobado la existencia de 20.699 beneficiarios que habrían percibido un menor importe de prestación, cuantificado en 12.603.403,89 euros, como consecuencia del incorrecto cálculo de sus bases reguladoras. Por este mismo motivo, 51.317 beneficiarios percibieron una prestación por un importe superior al que debía corresponderle, cuantificado en 24.436.033,09 euros.

Por su parte, el ISM ha abonado prestaciones a 53 beneficiarios por un importe superior al que les correspondería, cuantificado en 25.655,94 euros. Asimismo, la cuantía de la prestación abonada a 62 beneficiarios es inferior a la que les correspondería legalmente, valorándose esta incidencia en 58.526,14 euros.
- f. Las prestaciones abonadas a 599 beneficiarios superan los importes máximos establecidos legalmente, acumulando un importe de 339.285,89 euros.
- g. La situación procedimental de 4.100 prestaciones responde a la de anulada, desfavorable o desistida. Este Tribunal considera que, si bien estas prestaciones fueron inicialmente reconocidas favorablemente, con posterioridad fueron anuladas no procediendo, en consecuencia, su abono. El importe de las prestaciones indebidamente percibidas, en caso de confirmarse esta situación, ascendería a 5.156.767,19 euros.
- h. Por último, 84 beneficiarios percibieron esta prestación por periodos devengados con posterioridad a su fecha de fallecimiento, generando un abono indebido de 68.903,34 euros.

En consecuencia, los incumplimientos e incidencias observadas por este Tribunal en el procedimiento de reconocimiento, gestión y control de esta prestación económica extraordinaria afectarían, al menos, a 125.292 beneficiarios gestionados por las MCSSs totalizando un importe neto de prestaciones, indebidamente percibidas o incorrectamente calculadas, que asciende a 119.516.947,73 euros. Esta situación también afectaría a un total de 151 beneficiarios cuyas prestaciones fueron gestionadas por el ISM por un importe de 39.074,74 euros (Epígrafe II.2.3).

Recomendación 5. Las MCSSs⁷³ y el ISM deberían proceder, a la mayor brevedad posible, a analizar y revisar todos los incumplimientos e incidencias relacionadas con el procedimiento de reconocimiento, gestión y control de esta prestación extraordinaria detectados por este Tribunal, e iniciar, en su caso, el procedimiento de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas garantizando, de esta forma, el cumplimiento de los principios de legalidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos⁷⁴.

13. El 19,98 % (156.066) de los beneficiarios cuya prestación fue reconocida como consecuencia de la suspensión de su actividad tienen asociado, a pesar de ello, un código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) que no se encuentra recogido ni en el listado inicial orientativo de actividades económicas suspendidas durante el estado de alarma elaborado por la DGOSS, ni en el ampliado posteriormente con aquellas actividades acordadas por unanimidad por las MCSSs.

El importe neto de las prestaciones percibidas por este colectivo de beneficiarios asciende a un total de 386.383.403,77 euros.

Este Tribunal, sin embargo, no ha podido verificar la efectiva suspensión de estas actividades económicas ya que en los expedientes revisados no figura la documentación acreditativa al respecto al no resultar preceptiva su aportación en el momento del reconocimiento provisional de esta prestación.

Además, se ha verificado la existencia de 919 beneficiarios cuya alta en el Sistema de la Seguridad Social se ha producido en un código de la CNAE con suspensión de actividad, con posterioridad al 14 de marzo de 2020, o bien con una modificación de su código de la CNAE a lo largo del periodo de devengo de la prestación, existiendo dudas razonables sobre su derecho a la percepción de la prestación, así como sobre su duración.

El importe percibido por estos beneficiarios asciende a 2.291.147,96 euros (Subepígrafe II.2.3.9).

Recomendación 6. Las MCSSs, en el proceso de revisión de las resoluciones provisionales emitidas, deberían adoptar las medidas oportunas tendentes a verificar el efectivo cumplimiento del requisito de suspensión de la actividad por parte de los trabajadores autónomos, con el fin de garantizar los principios de legalidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, atendiendo a la especial relevancia que este incumplimiento puede suponer en el gasto imputado por estos órganos gestores.

⁷³ En el trámite de alegaciones (el cual ha tenido lugar entre el 19 de julio y el 15 de septiembre de 2023) las MCSSs manifiestan que durante el mes de septiembre de 2023 procederían a iniciar la comunicación de la revisión de los reconocimientos provisionales de la PECATA, incluidos los posibles incumplimientos e incidencias puestos de manifiesto en este Informe, fecha que fue calificada como adecuada y necesaria por la DGOSS, en su comunicación de 21 de julio de 2023, para el inicio de la revisión de los expedientes de las prestaciones concedidas en el RDL 8/2020 con el fin de proceder a la resolución definitiva. Igualmente señalan las MCSSs que, como resultado de dicha revisión, se llevará a cabo la reclamación de las prestaciones indebidamente percibidas a que se hubiere dado lugar, así como a comunicar estas decisiones a la TGSS para la regularización que proceda de las exoneraciones de cuotas practicadas. Este proceso de revisión será objeto de seguimiento por parte del Tribunal de Cuentas.

⁷⁴ En el trámite de alegaciones la DGOSS manifiesta que *“las MCSSs, previo al reconocimiento definitivo de la prestación realizarán el análisis de aquellos incumplimientos manifestados, otorgando el correspondiente trámite de audiencia a los interesados y procederán a reclamar aquellas prestaciones indebidamente abonadas”*, lo que será objeto de seguimiento por parte de este Tribunal.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EXONERACIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES

14. Las MCSSs han asumido la totalidad del coste derivado de las exoneraciones de cotizaciones sociales asociadas a la PECATA, en aplicación de lo dispuesto en el criterio fijado mediante oficio de 12 de mayo de 2021 de la DGOSS, que no se ajusta a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 17.4 del RDL 8/2020, de 17 de marzo. Este Tribunal considera que la imputación presupuestaria derivada de estos gastos debería haberse efectuado de conformidad con lo dispuesto de forma expresa en el mencionado artículo 17.4, y así, este gasto debe ser asumido por la TGSS y, en la fracción de cuota que corresponda, por las MCSS; a cargo de los presupuestos de las MCSS o del SEPE en el caso del gasto derivado de la aportación por contingencias profesionales y cese de actividad; y, por último, a cargo de los presupuestos del SEPE la aportación correspondiente a formación profesional (Epígrafe II.3.1).
15. El procedimiento de gestión e intercambio de información implantado entre los órganos intervinientes para la determinación, cálculo y control de las exoneraciones a las cotizaciones a la Seguridad Social vinculadas a los trabajadores autónomos en situación de cese extraordinario de actividad presenta debilidades, ya que la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) reconoce las exoneraciones de acuerdo con la información suministrada por las MCSSs, sin verificar aspectos como la situación en alta de los beneficiarios, encontrarse al corriente de pago de sus cotizaciones sociales o la entidad con quien tienen cubiertas las contingencias profesionales, con el fin de detectar y advertir posibles inconsistencias reveladas en las comunicaciones efectuadas por los órganos gestores de esta prestación⁷⁵ (Epígrafe II.3.2).
16. De acuerdo con la base de datos certificada al Tribunal de Cuentas por la TGSS —extraída del Fichero de Seguimiento de Liquidaciones e Ingresos (FSL)— el importe de las exoneraciones de cotizaciones sociales asociadas a la PECATA asciende a 1.495.842.324,89 euros. No obstante, este Tribunal no ha podido conciliar dicho importe con el registrado en los estados financieros de las MCSSs y del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) debido a que la información suministrada a estos efectos, acumula la totalidad de las exoneraciones practicadas en el marco de los diferentes Reales Decretos-leyes que han regulado las distintas prestaciones económicas extraordinarias derivadas del cese de actividad de los trabajadores autónomos (y no distingue las del artículo 17 del RDL 8/2020 de las demás). No obstante, las diferencias observadas entre ambas fuentes de información se consideran de escasa relevancia relativa.

No existe un control adecuado e individualizado sobre los importes imputados por las MCSSs y el SEPE en concepto de exoneración de cotizaciones sociales, ya que ninguno de estos órganos puede efectuar comprobaciones sobre las exoneraciones practicadas a cada beneficiario. Ello sucede, a pesar de que del tratamiento de dichas exoneraciones vayan a generarse ingresos a favor de los mismos, siendo de especial relevancia en el caso de las MCSSs, cuya principal fuente de financiación procede de las cuotas a la Seguridad Social de sus asociados (Subepígrafe II.3.3.2).

⁷⁵ En el trámite de alegaciones, el Director General de la TGSS manifiesta que son las entidades gestoras de la PECATA quienes ostentan las competencias de reconocimiento de la prestación y control del cumplimiento de sus requisitos de acceso; y, asimismo, argumenta que el reconocimiento de la exoneración por parte de este servicio común solo está supeditado al reconocimiento de la prestación, no a la verificación del cumplimiento de los requisitos de acceso, por ser una prestación indisoluble, y que otra cosa sería ejercer sobre dichas entidades gestoras una función de tutela que no tiene encomendada legalmente.

Sin embargo, la alegación no puede ser aceptada ya que este Tribunal no cuestiona la distribución de competencias atribuida legalmente a los órganos gestores y a la TGSS, sino que las entidades del Sistema de Seguridad Social no establezcan mecanismos de comunicación y control para actuar de la manera más eficiente y coordinada y con la mayor agilidad posible, evitando el mantenimiento en el tiempo de situaciones contrarias a la norma.

Recomendación 7. Este Tribunal considera que, con independencia de la atribución de competencias existente entre los distintos órganos intervinientes en el procedimiento de gestión y control de las exoneraciones de cuotas asociadas a esta prestación, dado que toda la información relativa a este proceso figura recogida en los distintos sistemas de información del Sistema de la Seguridad Social, las MCSSs, el SEPE y la TGSS deberían actuar de forma conjunta, utilizando todos los recursos disponibles de manera más eficiente e intentar lograr, de esta forma, un mejor control y seguimiento de las exoneraciones de cuotas practicadas.

17. Este Tribunal ha verificado los siguientes incumplimientos e incidencias relacionadas con el procedimiento de gestión y control de las exoneraciones de cuotas asociadas a la PECATA, de acuerdo con la información facilitada por la TGSS⁷⁶ (Subepígrafe II.3.3.3):
- Se ha comprobado la existencia de 27.991 liquidaciones mensuales duplicadas y 21 triplicadas, con un importe exonerado conjunto que asciende a 4.221.180,89 euros.
 - Al menos, 35.681 beneficiarios fueron exonerados de sus cotizaciones sociales asociadas a la PECATA, a pesar de no encontrarse de alta en el régimen especial de la Seguridad Social correspondiente, o no encontrarse al corriente de pago de sus cuotas a la Seguridad Social, ascendiendo el importe conjunto exonerado a 33.782.750,86 euros.
 - Se ha comprobado la exoneración de cuotas sociales a 311 beneficiarios, por un importe conjunto de 242.109,71 euros, que, sin embargo, figuran en las bases de datos de gestión de prestaciones de las MCSSs con una resolución de prestación no favorable.
 - Se ha advertido la existencia de 2.577 beneficiarios que, figurando en las bases de datos de gestión de prestaciones de las MCSSs con una deuda reconocida por el importe total de la prestación concedida, sin embargo, permanecen de alta en situación de PECATA en el Fichero General de Afiliación sin que exista constancia del derecho a una prestación por estos que justifique el mantenimiento en la exoneración de sus cuotas sociales. El importe de las cuotas exoneradas vinculadas a estos beneficiarios asciende a 844.543,76 euros.
 - Por último, se ha observado la exoneración de cuotas a 2.688 beneficiarios cuyos expedientes, en las bases de datos de gestión de prestaciones de las MCSSs, figuran como resueltos sin pagos, alcanzando estas exoneraciones un importe de 2.545.551,12 euros.

Estas incidencias podrían haber sido detectadas y subsanadas, al menos parcialmente, por las MCSSs si hubieran efectuado la revisión de las situaciones de PECATA que tienen vinculadas en la TGSS comunicadas por este servicio común trimestralmente.

⁷⁶ En el trámite de alegaciones, el Director General de la TGSS manifiesta que *“solicitará de los órganos gestores que analicen sus respectivas necesidades de información para la mejor gestión de las prestaciones y acometerá, dentro del marco de la legalidad, las correspondientes modificaciones, con la debida diligencia que le permitan sus posibilidades técnicas”*, lo que será objeto de seguimiento por parte de este Tribunal de Cuentas.

Recomendación 8. La TGSS, en coordinación con las MCSSs y el ISM, debería adoptar las medidas oportunas dirigidas a determinar el efectivo y adecuado reconocimiento de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad y, en caso contrario, proceder a regularizar la exoneración de cuotas sociales indebidamente practicadas. Asimismo, con el fin de asegurar la procedencia de las exoneraciones practicadas, las MCSSs deberían efectuar la revisión de las situaciones de cese extraordinario de actividad que tienen asociadas en la TGSS mediante la comprobación del fichero que, a estos efectos, le remite trimestralmente este servicio común⁷⁷.

III.4. CONCLUSIÓN RELATIVA A LA FINANCIACIÓN

18. La financiación de la PECATA, así como de las exoneraciones de cotizaciones sociales asociadas a la misma, ha tenido una diferente consideración en función de los presupuestos de gastos con cargo a los cuales se han imputado los mismos. Así, mientras los gastos imputados con cargo a las MCSSs no han tenido la consideración de financiación afectada, los gastos derivados de las prestaciones reconocidas por el ISM, e imputados al presupuesto de gastos del SEPE, sí han tenido dicha consideración.

Como consecuencia de este diferente tratamiento, los posibles créditos transferidos a las MCSSs por la TGSS para la financiación de los gastos derivados de esta prestación extraordinaria, que finalmente no resulten imputados por dichos órganos gestores, así como los reintegros procedentes de las prestaciones indebidamente percibidas y las anulaciones de cuotas exoneradas asociadas a las mismas, no revertirán a la TGSS, entidad financiadora de estos gastos, sino que permanecerán en los estados contables de las MCSSs (Subapartado II.4).

III.5. CONCLUSIÓN RELATIVA A LA REVISIÓN DE LAS RESOLUCIONES PROVISIONALES

19. A 30 de junio de 2023, tres años después de la finalización del periodo de vigencia de la PECATA, aún no se había iniciado el preceptivo procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por las MCSSs requerido en el artículo 17.9 del RDL 8/2020.

Si bien la normativa reguladora de esta prestación no recoge un plazo concreto para la finalización de dicho proceso, la demora en su inicio provoca, a su vez, el retraso de los procedimientos de revisión de las prestaciones extraordinarias dirigidas a apoyar al colectivo de los trabajadores autónomos concedidas con posterioridad a la PECATA, algunas de las cuales se encontraban supeditadas a la previa percepción de esta, pudiendo verse afectadas por el plazo de prescripción de cuatro años establecido para las prestaciones indebidamente percibidas en el ámbito de la Seguridad Social (Epígrafe II.5.1).

⁷⁷ En el trámite de alegaciones las MCSSs manifiestan que, una vez finalizado el trámite de audiencia en los procedimientos de revisión de las resoluciones provisionales de la PECATA y emitidos los correspondientes acuerdos que finalicen la vía administrativa en este procedimiento de revisión, comunicarán a la TGSS el movimiento que corresponda.

Recomendación 9. La DGOSS, como órgano de dirección y tutela de la gestión de las MCSSs, debería, con carácter urgente, impulsar y adoptar las medidas oportunas tendentes a garantizar el inicio del procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por los citados órganos gestores, dictando, para ello, las instrucciones necesarias que permitan su desarrollo bajo unos criterios homogéneos y dirigidas a solventar los incumplimientos e incidencias recogidos en este Informe, dando de esta forma cumplimiento efectivo al mandato explícito recogido en el artículo 17.9 del RDL 8/2020⁷⁸.

III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

20. El número de prestaciones mensuales abonadas entre los meses de marzo y junio de 2020 se elevó a 4.911.544, alcanzando en este último mes un grado de cobertura del 44,57 % sobre el colectivo de trabajadores por cuenta propia afiliados al Sistema de la Seguridad Social, lo que denota el elevado grado de protección logrado con esta prestación dirigida a paliar los efectos negativos derivados de la pandemia surgida por el COVID-19 en este colectivo.

No obstante, este grado de cobertura es muy diferente atendiendo al Régimen al que se encuentran afiliados los trabajadores autónomos, ya que mientras en el RETA dicho grado se elevó hasta un 44,68 %, esta cobertura desciende a tan solo un 18,72 % en el caso de los trabajadores autónomos afiliados al RETM (Epígrafe II.6.2).

21. A 31 de diciembre de 2020, el 93,74 % de los beneficiarios de esta prestación afiliados al RETA permanecía de alta en el mismo sector económico donde se encontraba cuando le fue concedida la prestación, reduciéndose las bajas producidas en la afiliación al Sistema de Seguridad Social a un 6,26 %, las cuales tuvieron lugar, en su gran mayoría, una vez finalizada la percepción de esta prestación.

En relación con los trabajadores autónomos afiliados al RETM, también el porcentaje experimentado en las bajas de afiliación al Sistema de la Seguridad Social ha sido reducido (4,03 %), manteniéndose en alta en el mismo sector económico el 95,97 % de los beneficiarios de esta prestación (Epígrafe II.6.4).

22. Con respecto al mantenimiento en el empleo, a 31 de diciembre de 2021, el número de afiliados al RETA no solo vio recuperado los valores anteriores a la pandemia, sino que se vieron incrementados en un 2,5 %, con respecto al mes de enero de 2020, en todos los sectores económicos —a excepción de dos—, situación que no se ha producido en relación con el colectivo afiliado al RETM donde dicha recuperación no se ha producido, si bien el descenso en la afiliación a este régimen especial puede haber estado influido también por otros factores.

Desde una perspectiva de género, en el RETA el incremento de afiliación en las mujeres tanto en términos absolutos (40.606) como en términos de tasa de variación (3,49 %) ha sido superior al experimentado por los hombres (40.356 afiliados con una tasa de variación del

⁷⁸ En el trámite de alegaciones, la DGOSS manifiesta que con fecha 23 de julio de 2023 (ha de señalarse que el anteproyecto de informe de fiscalización fue remitido para alegaciones el 19 de julio de 2023) ha remitido un correo electrónico, a todas las MCSSs, expresando que dicho centro directivo considera adecuado y necesario el inicio de la revisión de los expedientes de las prestaciones concedidas en el RDL 8/2020, con el fin de proceder a la resolución definitiva de los mismos a partir del 1 de septiembre de 2023. Este proceso de revisión será objeto de seguimiento por parte del Tribunal de Cuentas.

1,94 %), circunstancia muy significativa dado que el número de mujeres afiliadas en enero de 2020 solo representaba el 55,98 % de los hombres afiliados (Epígrafe II.6.3).

23. Este Tribunal considera que la implantación de la PECATA ha logrado el mantenimiento en el empleo de los trabajadores autónomos —fin para el que fue concebida— ya que un elevado porcentaje de sus beneficiarios han mantenido su actividad económica finalizado el plazo de vigencia de la prestación, si bien es necesario considerar, a este respecto, el resto de las prestaciones que, con menor repercusión económica e impacto social, le fueron sucediendo, permitiendo, conjuntamente, contener los efectos negativos derivados de la pandemia producida por el COVID-19 en el empleo por cuenta propia.

Sin embargo, esta eficacia de la medida adoptada no ha venido acompañada de una gestión eficiente, atendiendo a las numerosas incidencias e incumplimientos puestos de manifiesto en este Informe, algunos de los cuales derivan de los cambios de criterio adoptados por la DGOSS en relación con la interpretación de la norma (fundamentalmente la no obligación del mantenimiento del cumplimiento de los requisitos para poder seguir percibiendo la prestación) y de las sucesivas modificaciones normativas introducidas (forma de acreditación del cumplimiento del requisito de reducción de la facturación y la novación entre supuestos motivadores) que han provocado inseguridad jurídica y un trato no homogéneo y por tanto desigual entre los beneficiarios de la prestación (Epígrafe II.6.4).

Madrid, 20 de diciembre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO 1 ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN.
- ANEXO 2 RÉGIMEN JURÍDICO.
- ANEXO 3 MARCO NORMATIVO.
- ANEXO 4 NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN.
- ANEXO 5 BASES DE DATOS ANALIZADAS.
- ANEXO 6 CRITERIOS EMITIDOS POR LA DGOSS.
- ANEXO 7 CONCILIACIÓN ENTRE LAS BASES DE DATOS DE GESTIÓN DE PRESTACIONES Y LAS CERTIFICACIONES EMITIDAS POR LAS MUTUAS.
- ANEXO 8 SOLICITUDES DE PRESTACIONES ISM.
- ANEXO 9 METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA CUANTIFICACIÓN.
- ANEXO 10 ACTIVIDADES ECONÓMICAS (CNAE 2009). PORCENTAJE DE VARIACIÓN DE AFILIADOS.
- ANEXO 11 BENEFICIARIOS E IMPORTE TOTAL DE LAS EXONERACIONES POR ENTIDAD ASEGURADORA Y RÉGIMEN DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL.

ANEXO 1-1/3

ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN

1.- Ámbitos objetivo, subjetivo y temporal

El ámbito objetivo ha comprendido los procedimientos de reconocimiento, gestión, seguimiento, control y pago de esta prestación extraordinaria destinada a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos —RETA— y a los autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar —RETM— tanto si sus contingencias profesionales se encuentran cubiertas por el Instituto Social de la Marina (ISM) o por una mutua, implantados por sus órganos gestores (Mutuas Colaboras con la Seguridad Social —MCSSs— e ISM) tendentes a garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos, para su concesión y abono, en su normativa de aplicación.

Asimismo, la fiscalización se ha extendido a aquellos procedimientos implantados por la Tesorería General de la Seguridad Social —TGSS— y los precitados órganos gestores relativos a las exoneraciones de cuotas asociadas al reconocimiento de esta prestación, con el fin de verificar el cumplimiento de la legalidad y los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de estos recursos públicos.

Con respecto al Servicio Público de Empleo Estatal —SEPE— se han analizado, exclusivamente, los procedimientos establecidos por este organismo autónomo tendentes a garantizar el pago de esta prestación, así como la aplicación de las exoneraciones de cuotas asociadas a la misma, a los trabajadores autónomos incluidos en el RETM cuyas contingencias profesionales se encuentran cubiertas por el ISM.

El ámbito subjetivo⁷⁹ se ha referido a las MCSSs y al ISM como órganos gestores de esta prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos (PECATA) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.7 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 —RDL 8/2020—; a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) como órgano de ordenación jurídica del Sistema de Seguridad Social y de dirección y tutela de las MCSSs; el SEPE como organismo autónomo de la Administración General del Estado (AGE) encargado de su abono en relación con aquellos trabajadores autónomos incluidos en el RETM que tengan las contingencias profesionales cubiertas con la precitada entidad gestora y la TGSS como servicio común del Sistema de la Seguridad Social encargado de la afiliación, alta y baja de los trabajadores así como de la recaudación de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Por lo que se refiere al ámbito temporal, las actuaciones se han centrado en las actividades desarrolladas por los citados órganos y entidades, en los ejercicios 2020 y 2021, sin perjuicio de haber analizado también cuanta documentación, hechos y actuaciones, anteriores y posteriores a dichos ejercicios, se han considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

⁷⁹ En el anexo 4 se recoge la naturaleza, régimen jurídico y rendición de cuentas de los órganos incluidos en el ámbito subjetivo de la fiscalización.

ANEXO 1-2/3

2.- Metodología

De acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión.

Atendiendo a los objetivos fijados en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de mayo de 2022 y modificadas el 30 de mayo de 2023 se han analizado los procedimientos de reconocimiento, gestión, seguimiento, control y pago implantados, así como la homogeneidad de los criterios adoptados, por los órganos gestores de esta prestación, con respecto a dichos procedimientos.

Asimismo, se ha analizado la compatibilidad de la percepción de esta prestación con otras prestaciones del Sistema de la Seguridad Social de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.5 del mencionado RDL 8/2020.

Igualmente se han analizado los procedimientos implantados por la TGSS con respecto a la exoneración de las cotizaciones sociales asociadas al reconocimiento de la PECATA y el intercambio de información realizado, a estos efectos, entre los órganos gestores de esta prestación con la TGSS y el SEPE, con el fin de cuantificar adecuadamente dichas exoneraciones.

También se ha evaluado tanto la situación —a la fecha de finalización de los trabajos de campo desarrollados en los órganos gestores— del procedimiento implantado para la revisión de las resoluciones provisionales adoptadas por las MCSSs con el fin de garantizar la reclamación, en su caso, de las cantidades indebidamente percibidas por sus beneficiarios, como la eficacia de las medidas adoptadas.

Finalmente, se ha verificado si los estados financieros de las MCSSs y el SEPE reflejan adecuadamente los gastos derivados de la PECATA, así como de las exoneraciones de cuotas asociadas, de conformidad con las normas presupuestarias y criterios contables dictados al efecto por los órganos competentes en esta materia, sin que dicho análisis haya tenido por objeto emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran dichos estados financieros.

Para la consecución de los objetivos de la fiscalización, se han efectuado todas las comprobaciones y pruebas, tanto sustantivas como de cumplimiento, que se han considerado necesarias para la obtención de los datos e información que soportan los resultados de la presente fiscalización en relación con cada uno de sus objetivos. Además, se han utilizado las técnicas de auditoría y muestreo generalmente aceptadas, así como la aplicación de técnicas de análisis de datos.

En particular, los trabajos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de esta fiscalización se han llevado a cabo en la DGOSS, en una muestra de MCSSs, así como en las Direcciones Generales del ISM, TGSS y SEPE, mediante la obtención de datos y la realización de comprobaciones y verificaciones sobre toda aquella documentación e información disponible al efecto (manuales de procedimiento, bases de datos, aplicaciones informáticas, expedientes de reconocimiento de prestaciones, nóminas de pago, estados contables, intercambio de información sobre la exoneración de cotizaciones sociales practicadas, entre otros), así como mediante la realización de entrevistas con los responsables de los distintos órganos y entidades relacionados con los objetivos de la fiscalización.

ANEXO 1-3/3

Asimismo, se ha solicitado información a la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social —INSS— relativa a las prestaciones sociales de contenido económico inscritas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP) y en el sistema “Tarjeta Social Digital” (TSD) respecto al colectivo beneficiario de la PECATA, con el fin de verificar la compatibilidad en la percepción de esta prestación con otras del Sistema de la Seguridad Social.

Gran parte de los trabajos de fiscalización realizados se han basado en el análisis de datos y en el cruce de la información obrante en los diferentes sistemas de información y aplicaciones informáticas utilizados por todos los órganos intervinientes en el procedimiento de gestión y control de esta prestación extraordinaria. Para ello se han analizado las bases de datos de gestión de esta prestación certificadas por todas las MCSSs y el ISM; las bases de datos correspondientes a la afiliación, cotización y exoneración de cotizaciones sociales practicadas al colectivo beneficiario de esta prestación certificadas por la TGSS, así como las bases de datos de los sistemas de información TSD y RPSP facilitadas por el INSS, entre otras.

ANEXO 2-1/4

RÉGIMEN JURÍDICO

1.- Introducción

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en todo el territorio nacional. Su duración inicial fue de quince días ampliándose, mediante posteriores Reales Decretos, hasta el 21 de junio de 2020 —Real Decreto 555/2020, de 5 de junio—.

Tras la declaración del estado de alarma el Gobierno, con el fin de paliar los efectos negativos derivados de esta pandemia, adoptó diferentes medidas excepcionales entre las cuales se encuentran las recogidas en el RDL 8/2020, cuyo artículo 17, con el objetivo de proteger el trabajo por cuenta propia, crea —con carácter excepcional y vigencia limitada— una prestación extraordinaria para aquellos trabajadores autónomos afiliados al RETA y al RETM cuyas actividades queden suspendidas o su facturación se vea reducida —en los términos recogidos en el mencionado artículo— como consecuencia de las restricciones establecidas en el precitado Real Decreto 463/2020.

Además, el tiempo de percepción de esta prestación económica se considera como cotizado no existiendo, por ello, la obligación de cotizar por parte de sus beneficiarios, imputándose el coste de estas cotizaciones sociales exoneradas con cargo a los presupuestos de gastos de sus órganos gestores.

En consecuencia, esta prestación extraordinaria por cese de actividad contempla dos medidas:

- Reconocimiento de una prestación económica.
- Exoneración de las cotizaciones sociales.

2.- Requisitos

Los requisitos subjetivos de esta prestación excepcional, es decir, su colectivo protegido se encuentra conformado por:

- Los trabajadores autónomos incluidos en el RETA, los trabajadores autónomos agrarios incluidos en el Sistema Especial para trabajadores por cuenta propia agrarios y los trabajadores autónomos incluidos en el RETM, cuyas actividades queden suspendidas en virtud del Real Decreto 463/2020.
- Los trabajadores autónomos contemplados en el punto anterior que, no cesando en su actividad, vean reducida su facturación en el mes natural anterior al que se solicite la prestación, al menos, en un 75 % en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior.
- Los trabajadores autónomos agrarios de producciones de carácter estacional incluidos en el Sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios, así como los trabajadores de producciones pesqueras, marisqueras o de productos específicos de carácter estacional incluidos en el RETM, cuando su facturación promedio en los meses de campaña de producción anteriores al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75 % en relación con los mismos meses de la campaña del año anterior.

ANEXO 2-2/4

- Los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en los códigos de la CNAE (2009) recogidos en el artículo 17.1.d) del RDL 8/2020, siempre que, no cesando en su actividad, vean reducida su facturación en el mes natural anterior al que se solicita la prestación, al menos, un 75 % en relación con la efectuada en los doce meses anteriores.

Los requisitos objetivos que deben reunir los trabajadores mencionados anteriormente para causar derecho a esta prestación son:

- Estar afiliados y en alta, en la fecha de la declaración del estado de alarma, en el RETA o en el RETM.
- Que su actividad quede suspendida en virtud del Real Decreto 463/2020 o, cuando esta suspensión no se produzca, acreditar la reducción de sus ingresos en, al menos, un 75 %, en los periodos legalmente establecidos.
- Hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social.

3.- Órganos gestores

En virtud de lo dispuesto en el artículo 17.7⁸⁰ del RDL 8/2020 la gestión de esta prestación corresponde a las MCSSs o al ISM —cuando los trabajadores autónomos afiliados al RETM tengan cubiertas las contingencias profesionales con esta entidad gestora—.

A estos efectos, el artículo 83.1.b) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS) dispone que, los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación del RETA deben formalizar la cobertura de la acción protectora por contingencias profesionales, incapacidad temporal y cese de actividad con una MCSS, debiendo optar por la misma mutua para toda la acción protectora indicada⁸¹.

Las competencias de las MCSSs en esta materia se extienden al reconocimiento, gestión, control y abono de esta prestación.

Por su parte, los trabajadores autónomos incluidos en el RETM pueden optar por proteger sus contingencias profesionales con el ISM o con una MCSS, debiendo formalizar la protección por cese de actividad con la entidad gestora o con la mutua con quien protejan dichas contingencias profesionales.

⁸⁰ Su redacción original (recogida en su apartado 6) establecía que la gestión de esta prestación correspondía a las entidades a las que se refiere el artículo 346 del TRLGSS. Esta redacción fue modificada por la Disposición final octava del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, donde se indica que la gestión de esta prestación corresponde a las MCSSs y al ISM.

⁸¹ En este sentido la Disposición adicional décima del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, establece que los trabajadores incluidos en el RETA que no hubiesen ejercitado dicha opción deberán formalizar la adhesión a una mutua en el plazo de tres meses desde la finalización del estado de alarma. Finalizado dicho plazo sin que el trabajador hubiese formalizado el documento de adhesión a una mutua se entenderá que opta por la mutua con mayor número de trabajadores autónomos asociados en la provincia del domicilio del interesado.

ANEXO 2-3/4

La competencia del ISM, en este ámbito, comprende el reconocimiento, gestión y control de la prestación económica correspondiendo, sin embargo, su pago —así como el abono de las cotizaciones sociales al RETM durante la percepción de la prestación— al SEPE, de acuerdo con la Resolución de 28 de diciembre de 2011, del ISM, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión con el SEPE para el abono de la prestación económica por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia del RETM.

En consecuencia, el SEPE abona, exclusivamente, las prestaciones por cese de actividad reconocidas a favor de los trabajadores por cuenta propia afiliados al RETM que tengan cubiertas sus contingencias profesionales con el ISM.

4.- Cuantía

Cuando el trabajador autónomo acredite el periodo mínimo de cotización necesario para causar derecho a la prestación ordinaria por cese de actividad (CATA) —doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese de actividad— la cuantía de esta prestación se determina aplicando un porcentaje del 70 % a su base reguladora, calculada como el promedio de las bases reguladoras por las que se hubiera cotizado durante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese, de conformidad con lo previsto en el artículo 339 del TRLGSS.

Cuando no se acredite el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la CATA, la cuantía de la prestación será equivalente al 70 % de la base mínima de cotización en el RETA o en el RETM, que les corresponda por su actividad.

La cuantía máxima de esta prestación —de acuerdo con lo preceptuado en el mencionado artículo 339 del TRLGSS— será del 175 % del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), salvo que el trabajador autónomo tenga hijos a su cargo, en cuyo caso, esta cuantía puede verse elevada hasta el 225 % del citado IPREM. Por su parte, el importe mínimo de esta prestación será del 107 % o del 80 % de este indicador, según el trabajador autónomo tenga hijos a su cargo, o no. A estos efectos, se considera que se tienen hijos a cargo, cuando estos sean menores de veintiséis años o mayores con una discapacidad igual o superior al 33 %, carezcan de rentas y convivan con el beneficiario.

Finalmente, para determinar la cuantía máxima y mínima de la prestación, se tendrá en cuenta el IPREM mensual, vigente en el momento del nacimiento del derecho, incrementado en una sexta parte de acuerdo con el apartado 4 del mencionado artículo 339.

ANEXO 2-4/4

5.- Duración

De conformidad con lo establecido en el artículo 17.4⁸² del mencionado RDL 8/2020 esta prestación tiene una vigencia limitada, encontrándose inicialmente fijada en un periodo de un mes y ampliada, posteriormente, hasta el 30 de junio de 2020, atendiendo a la finalización de la prestación el último día del mes en que finalizó el estado de alarma (21 de junio de 2020) establecida en el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio. No obstante, su reconocimiento pudo solicitarse hasta el último día del mes siguiente al que se produjo la finalización de dicho estado, esto es, el 31 de julio de 2020.

6.- Incompatibilidad

Esta prestación es compatible, de acuerdo con el artículo 17 apartado 5 del RDL 8/2020, “*con cualquier otra prestación de seguridad social que el beneficiario viniera percibiendo y fuera compatible con el desempeño de la actividad que desarrollaba*”. En consecuencia, a sensu contrario, esta prestación es incompatible con otras prestaciones del Sistema que, a su vez, sean incompatibles con el desempeño de la actividad por parte del trabajador autónomo (incapacidad temporal; incapacidad permanente absoluta y gran invalidez; jubilación total; nacimiento y cuidado del menor —maternidad y paternidad— y riesgo durante el embarazo, entre otras).

Asimismo, el precitado artículo establece una incompatibilidad expresa entre esta prestación y la percepción de las ayudas por paralización de la flota para los trabajadores autónomos incluidos en el RETM.

⁸² La PECATA “(...) tendrá una duración de un mes, ampliándose, en su caso, hasta el último día del mes en el que finalice el estado de alarma, en el supuesto de que se prorrogue y tenga una duración superior al mes”.

ANEXO 3-1/2

MARCO NORMATIVO

El marco normativo aplicable a las entidades y organismos fiscalizados en el ámbito temporal de esta fiscalización se encuentra constituido, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero
- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.
- Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
- 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, modificado por las siguientes disposiciones:
 - Disposición final primera del 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.
 - Disposición final segunda del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario.
 - Disposición final octava del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.
 - Disposición final novena 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.
 - Disposición final octava 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.

ANEXO 3-2/2

- Artículo decimoprimer. Ocho de la Ley 14/2021, de 11 de octubre, por la que se modifica el 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-19.
- Disposición final quinta del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.
- Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 3/2021, 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.
- Disposición final quinta del Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
- Resolución de 1 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de Seguridad Social.
- Resolución de 3 de julio de 2014, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para las entidades que integran el sistema de Seguridad Social.
- Resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, de 21 de octubre de 2020, por la que se modifican o se crean determinadas rúbricas de la estructura presupuestaria de la Seguridad Social.
- Criterios emitidos por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

ANEXO 4-1/4

NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

1.- Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

El TRLGSS dispone en su artículo 80 que las MCSSs son asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social⁸³ e inscripción en el registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela de este, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en esta Ley.

Las MCSSs, una vez constituidas, adquieren personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Su ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional y pertenecen al sector público estatal de carácter administrativo, sin perjuicio de su naturaleza privada.

Su régimen jurídico está constituido, principalmente, por el TRLGSS tras la redacción dada por la Ley 35/2014, de 26 de noviembre, por la que se modifica dicho texto en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Las MCSSs tienen por objeto el desarrollo, mediante la colaboración con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, entre otras, de las siguientes actividades de la Seguridad Social relacionadas con el objeto de esta fiscalización:

- a) La gestión de la prestación económica por incapacidad temporal de los trabajadores autónomos.
- b) La gestión de las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores por cuenta propia, en los términos establecidos en el título V del TRLGSS.

A 31 de diciembre de 2021, el número de MCSSs era de diecinueve con la denominación recogida en el siguiente cuadro:

⁸³ Actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de acuerdo con el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

ANEXO 4-2/4

CUADRO N.º 12
DENOMINACIÓN MCSSS

N.º mutua	Denominación
1	MC Mutual
2	Mutualia
3	Activa Mutua
7	Mutua Montañesa
10	Mutua Universal, Mugenat
11	Maz, Mutua de Accidentes de Zaragoza
15	Umivale
21	Mutua Navarra
39	Mutua Intercomarcal
61	Fremap
72	Solimat
115	Cesma-Mutua de Andalucía y de Ceuta
151	Asepeyo
183	Mutua Balear
267	Unión de Mutuas
272	Mac-Mutua de Accidentes de Canarias
274	Ibermutua
275	Fraternidad-Muprespa
276	Egarsat

Con fecha 1 de enero de 2022 la MCSS n.º 15 ha absorbido a la MCSS n.º 3, bajo la denominación de "Umivale Activa, MCSS n.º 3", reduciéndose el número de mutuas a dieciocho.

2.- Instituto Social de la Marina

El ISM es una entidad gestora de la Seguridad Social que se configura como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, de ámbito nacional, que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

Su régimen jurídico se encuentra integrado, principalmente, por la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero y el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, modificado mediante Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo.

De acuerdo con las citadas normas corresponde al ISM la gestión del RETM, así como garantizar la protección social integral de las personas que trabajan en el sector marítimo-pesquero.

ANEXO 4-3/4

En particular, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del precitado Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, le corresponden a esta entidad gestora, entre otras, las siguientes funciones relacionadas con el ámbito objetivo de la presente fiscalización:

- a) La gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del RETM, así como la inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas y variación de datos de los trabajadores adscritos a dicho Régimen Especial en colaboración con la TGSS.
- b) La colaboración con la TGSS en la gestión de la cotización y la función recaudatoria en periodo voluntario en el sector marítimo-pesquero.
- c) La gestión de las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos cuando estos tengan cubiertas las contingencias profesionales con el ISM.

3.- Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social

La DGOSS es un órgano directivo dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones que se rige por lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y demás disposiciones aplicables a la AGE.

De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, le corresponden, entre otras, las funciones de ordenación jurídica del Sistema de la Seguridad Social, elaborando e interpretando las normas y disposiciones que afecten a dicho sistema, unificando los criterios normativos necesarios para su efectividad; la realización del seguimiento en el orden económico y presupuestario de las entidades gestoras, servicios comunes y MCSSs, así como la dirección y tutela de las MCSSs y de las empresas colaboradoras.

4.- Tesorería General de la Seguridad Social

La TGSS es un servicio común de la Seguridad Social dotado de personalidad jurídica propia donde, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, de conformidad con el artículo 74 del TRLGSS, se unifican todos los recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social.

Se encuentra adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, teniendo a su cargo la custodia de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del Sistema de la Seguridad Social.

Por su parte, el artículo 1.1 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 manifiesta que le corresponde a dicho servicio común la gestión y administración de los recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social, atribuyéndole diversas funciones, entre las cuales, por su relación con el ámbito objetivo de la presente fiscalización se encuentran las siguientes:

- a) La inscripción de empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores.
- b) La gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del Sistema de la Seguridad Social.

ANEXO 4-4/4

La TGSS se rige fundamentalmente por el TRLGSS y el mencionado Real Decreto 1314/1984, y en cuanto al régimen económico-financiero, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.1.b), 2.2.h) y 3.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria —LGP—, al formar parte del sector público estatal, y dentro de este del sector público administrativo, se encuentra sometida, en consecuencia, al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero regulado en la mencionada Ley.

5.- Servicio Público de Empleo Estatal

El SEPE es un organismo autónomo de la AGE, adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social (a través de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social) con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, rigiéndose por lo establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo; en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en las demás disposiciones de aplicación a los organismos autónomos de la AGE.

Las funciones del SEPE en el ámbito de esta prestación se encuentran definidas en el Acuerdo de encomienda de gestión con el ISM para el abono de la prestación económica por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia del RETM, publicada mediante Resolución de 28 de diciembre de 2011, del ISM.

Rendición de cuentas

Las MCSSs, el ISM, la TGSS y el SEPE han cumplido con sus obligaciones de rendición de cuentas y con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas durante el ámbito temporal objeto de fiscalización, de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la LGP, así como en los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y 30 y 34 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

ANEXO 5-1/3

BASES DE DATOS ANALIZADAS

La información analizada con el fin de atender los objetivos fijados en esta fiscalización procede, principalmente, de los siguientes sistemas de información y aplicaciones informáticas, cuyos responsables son los órganos y entidades que a continuación se relacionan:

Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

- Relación de solicitudes gestionadas, por todas las MCSSs, para el reconocimiento de esta prestación, extraídas de sus aplicaciones informáticas de gestión.
- Relación de cobros indebidos derivados de esta prestación tramitados, por las MCSSs, en el periodo comprendido entre el mes de marzo de 2020 y abril de 2022.
- Reclamaciones previas efectuadas por sus solicitantes en el periodo comprendido entre el mes de marzo de 2020 y abril de 2022.
- Pagos realizados, por todas las MCSSs, en el periodo comprendido entre el mes de marzo de 2020 y abril de 2022.

Instituto Social de la Marina

- Relación de solicitudes gestionadas, a nivel de dirección provincial, para el reconocimiento de esta prestación.
- Relación de cobros indebidos tramitados durante el periodo comprendido entre el mes de marzo de 2020 y marzo de 2022.
- Reclamaciones previas efectuadas por sus solicitantes en el periodo comprendido entre el mes de marzo de 2020 y marzo de 2022.

Servicio Público de Empleo Estatal

- Pagos realizados, por este organismo autónomo, derivados de las prestaciones económicas por cese de actividad reconocidas por el ISM en el periodo comprendido entre el mes de marzo de 2020 y marzo de 2022, extraídos de la aplicación PRETA.
- Relación de beneficiarios con prestaciones aprobadas por reducción de facturación o suspensión de actividad, extraída de la aplicación PRETA.
- Relación, a nivel de beneficiario, de todas las situaciones de altas y bajas producidas en el periodo de gestión de la prestación.
- Relación de cobros indebidos aprobados y registrados en la aplicación PRETA, en el periodo comprendido entre el mes de marzo de 2020 y marzo de 2022.

ANEXO 5-2/3

Tesorería General de la Seguridad Social

- Relación de beneficiarios de la PECATA comunicados por las MCSSs a la TGSS para la exoneración de sus cotizaciones sociales, durante el periodo de marzo 2020 a junio 2022, extraída del Fichero General de Afiliación.
- Exoneraciones de cotizaciones sociales practicadas por la TGSS a los trabajadores autónomos beneficiarios de esta prestación durante el periodo comprendido entre el mes de marzo de 2020 a junio de 2022, extraídas del Fichero de Seguimiento de Liquidaciones e Ingresos.
- Reintegros tramitados por la TGSS derivados de esta prestación en el periodo de marzo de 2020 a noviembre de 2022.
- Cuotas exoneradas y posteriormente regularizadas por la TGSS entre marzo de 2020 y noviembre de 2022.
- Número de afiliados diarios al Régimen General de la Seguridad Social desde el 16 de marzo al 30 de junio de 2020 desglosados por CNAE a cuatro dígitos.
- Número de afiliados medios al Régimen General de la Seguridad Social del segundo semestre de 2019 desglosado por CNAE a cuatro dígitos.
- Número de trabajadores en ERTes desglosado por CNAE a cuatro dígitos.

Instituto Nacional de la Seguridad Social

- Prestaciones económicas percibidas por el colectivo beneficiario de esta prestación durante el periodo comprendido entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020, recogidas en los sistemas de información Tarjeta Social Digital, Registro de Prestaciones Sociales Públicas y en la aplicación informática INCA.

Como ya se ha expuesto en el subapartado I.2 de este Informe las bases de datos extraídas de los anteriores sistemas de información y aplicaciones informáticas han presentado numerosas deficiencias e incoherencias que han afectado a la calidad y fiabilidad de la información suministrada, si bien gran parte de ellas han sido solventadas con la información facilitada por otros de los entes incluidos en el ámbito subjetivo de esta fiscalización y, en todo caso, no han impedido la consecución de los objetivos fijados en la misma, aunque sí han retrasado el desarrollo de los trabajos programados.

Así, en relación con la información facilitada por las MCSSs, en determinadas ocasiones esta no se encontraba completa o presentaba inconsistencias, ya que algunas mutuas no han facilitado información relativa a las bases reguladoras; otras la información relativa a las fechas de alta y baja del autónomo en el RETA y la mayoría han sustituido la información relativa a la fecha de alta en el RETA por la fecha de su adhesión a la mutua. No obstante, esta información ha sido solventada a través de la información facilitada por la TGSS.

ANEXO 5-3/3

Asimismo, se han observado numerosos expedientes que teniendo pagos corresponden a situaciones de solicitudes anuladas, denegadas o con acuerdo desfavorable. En otros expedientes, los importes reintegrados por el beneficiario superan el importe reconocido como deuda y, en otras ocasiones, se han incluido reintegros de otras prestaciones extraordinarias por cese de actividad distintas a la objeto de fiscalización en este Informe.

En relación con la información facilitada por la TGSS procedente del Fichero General de Afiliación se ha observado, en determinados supuestos, la falta de información sobre la mutua a que se encuentran adheridos los beneficiarios.

Con respecto al Fichero de Seguimiento de Liquidaciones e Ingresos no figura información, para determinados beneficiarios, relativa a la entidad gestora de adhesión y, en otras ocasiones, los beneficiarios figuran adheridos al INSS, mientras que en el Fichero General de Afiliación figuran adheridos a una mutua, lo cual revela la falta de una adecuada interconexión de los datos entre ambas aplicaciones informáticas.

Por último, con respecto a la información facilitada por el INSS cabe indicar que el sistema de información Tarjeta Social Digital, a la fecha de la finalización de los trabajos de campo, no disponía de la información completa y depurada, por lo que la información necesaria para el desarrollo de los trabajos de esta fiscalización se ha extraído del sistema de información Registro de Prestaciones Sociales Públicas y de la aplicación informática INCA.

No obstante, esta última aplicación solo ha podido arrojar información adecuada sobre las prestaciones de incapacidad temporal cuyo pago directo corresponde al INSS, debiendo acudir para el resto de los supuestos de incapacidad temporal a la información facilitada por las MCSSs, ya que son estas quienes comunican el resto de los supuestos de incapacidad temporal al INSS.

ANEXO 6-1/2

CRITERIOS EMITIDOS POR LA DGOSS

La DGOSS, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.1.a) del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ha emitido los siguientes criterios interpretativos relacionados con el procedimiento de gestión de la PECATA:

- Criterio 5/2020, de 20 de marzo, sobre la aplicación del artículo diecisiete 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.
- Criterio 6/2020, de 20 de mayo, sobre la acreditación del requisito de reducción del 75 % en la facturación del semestre natural anterior al del mes natural, también anterior, a aquel en el que el trabajador autónomo solicite la prestación extraordinaria por cese de actividad, así como sobre su comprobación.
- Criterio 7/2020, de 4 de junio, sobre derecho a la prestación de cese de actividad de los trabajadores autónomos cuya actividad fue suspendida por la Comunidad Autónoma antes de la declaración del estado de alarma, por lo que no están en situación de alta en esa fecha a efectos de la prestación extraordinaria por cese de actividad.
- Criterio 8/2020, de 29 de junio, sobre el reconocimiento de la prestación extraordinaria por cese de actividad a los trabajadores autónomos en caso de pluriactividad.
- Criterio 10/2020, de 11 de noviembre, sobre derecho a la 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.
- Criterio 4/2022, de 7 de marzo, sobre la acreditación de la reducción de la facturación por los trabajadores autónomos que han percibido la prestación por cese de actividad contempladas en los Reales Decretos-leyes 8/2020, de 17 de marzo; 24/2020, de 26 de junio; 30/2020, de 29 de septiembre; 2/2021, de 26 de enero; 11/2021, de 27 de mayo y 18/2021, de 28 de septiembre.
- Criterio n.º 6, de 26 de julio de 2022, sobre cumplimiento del requisito de alta en los trabajadores autónomos que percibieron la prestación por cese de actividad motivada por la reducción de la facturación prevista en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.
- Criterio 8/2023 referido al sistema de incompatibilidades y situación del corriente de pago en la gestión de la prestación de cese extraordinario de trabajadores autónomos.

Asimismo, emitió los siguientes oficios resolviendo cuestiones concretas:

- Oficio, de 17 de abril de 2020, sobre aclaración de dudas surgidas en la gestión de solicitudes de prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

ANEXO 6-2/2

- Oficio, de 22 de enero de 2021, dirigido al Defensor del Pueblo manifestando el criterio de la DGOSS sobre la compatibilidad de la PECATA con la prestación por desempleo, de un trabajador en situación de pluriactividad, por inclusión en el expediente de regulación temporal de empleo de su empresa.
- Oficio, de 12 de mayo de 2021, relativo al criterio a seguir en la imputación de la exención de las cuotas de los trabajadores autónomos.
- Oficio, de 5 de agosto de 2021, sobre aclaración de discrepancias sobre el cálculo de la prestación en el caso de los trabajadores autónomos que cotizan por una base inferior a la mínima establecida con carácter general.
- Oficio, de 2 de septiembre de 2021, sobre cotización durante la situación de incapacidad temporal de autónomo que percibe la prestación extraordinaria por cese de actividad COVID-19.

ANEXO 7

CONCILIACIÓN ENTRE LAS BASES DE DATOS DE GESTIÓN DE PRESTACIONES Y LAS CERTIFICACIONES EMITIDAS POR LAS MUTUAS
 (En euros)

Mutua N.º	Año 2020				Año 2021				Diferencia (3)-(4)	Certificaciones de gastos (4)	Diferencia (3)-(4)
	Importe base de prestaciones (1)	Importe base de reintegros (2)	Importe neto (3)=(1)-(2)	Certificaciones de gastos (4)	Importe base de prestaciones (1)	Importe base de reintegros (2)	Importe neto (3)=(1)-(2)	Certificaciones de gastos (4)			
1	302.273.824,64	344.282,94	301.929.541,70	301.941.197,21	67.001,57	168.131,91	(101.130,34)	(105.334,37)	4.204,03		
2	64.412.358,34	177.139,68	64.235.218,66	64.234.838,20	12.011,69	14.582,76	(2.571,07)	(2.190,61)	(380,46)		
3	146.342.753,55	197.937,09	146.144.816,46	146.135.936,00	88.269,24	385.959,97	(297.690,73)	(273.091,06)	(24.599,67)		
7	38.760.038,63	33.232,02	38.726.806,61	38.727.781,36	29.735,46	4.667,21	25.068,25	24.093,50	974,75		
10	338.453.725,91	870.601,64	337.583.124,27	337.480.057,34	72.797,67	275.049,20	(202.251,53)	(336.660,31)	134.408,78		
11	133.292.405,90	1.370.587,79	131.921.818,11	131.887.786,95	14.289,64	101.990,30	(87.700,66)	(48.629,27)	(39.071,39)		
15	106.441.506,01	0,00	106.441.506,01	106.442.198,56	109.988,72	180.701,33	(70.712,61)	(80.934,75)	10.222,14		
21	15.912.187,17	8.412,74	15.903.774,43	15.903.423,88	350,55	0,00	2.358,28	2.358,28	0,00		
39	87.807.620,89	3.868,04	87.803.752,85	87.766.472,03	37.280,82	0,00	10.689,10	38.377,06	(49.066,16)		
61	1.075.241.934,05	2.951.868,13	1.072.290.065,92	1.072.262.137,16	27.928,76	627.271,84	(44.123,50)	(14.074,68)	(30.048,82)		
72	26.142.689,27	38.476,68	26.104.212,59	26.139.265,39	2.653,79	1.799,05	854,74	9.188,04	(8.333,30)		
115	53.297.657,16	43.753,55	53.253.903,61	53.249.917,67	3.985,94	8.045,60	4.993,97	4.993,97	0,00		
151	569.102.589,83	1.729.310,94	567.373.278,89	569.345.879,41	1.972.600,52	207.365,11	371.770,42	(117.239,69)	(47.165,62)		
183	58.505.928,21	45.945,05	58.459.983,16	59.376.734,08	(916.750,92)	0,00	26.869,93	(4.982,29)	(21.887,64)		
267	73.678.533,65	21.546,58	73.656.987,07	73.655.954,50	1.032,57	22.721,02	9.053,81	13.273,29	393,92		
272	19.410.450,14	35.375,91	19.375.074,23	19.135.243,18	239.831,05	0,00	7.368,04	0,00	(7.368,04)		
274	318.987.951,79	0,00	318.987.951,79	318.765.850,62	222.101,17	25.220,56	0,00	(18.535,73)	43.756,29		
275	235.111.742,46	274.859,63	234.836.882,83	234.850.422,55	(13.539,72)	45.349,43	168.835,56	(120.287,07)	(3.199,06)		
276	74.836.334,35	12.094,74	74.824.239,61	74.855.746,26	(31.506,65)	7.221,56	23.287,26	(7.172,99)	(8.892,71)		
Total	3.738.012.231,95	8.159.293,15	3.729.852.938,80	3.732.156.842,35	(2.303.903,55)	1.342.301,18	2.425.202,82	(1.082.901,64)	(1.036.848,68)	(46.052,96)	

Fuente: Certificaciones emitidas por las MCSSs y bases de datos de gestión de prestaciones de estos órganos gestores.

ANEXO 8

SOLICITUDES DE PRESTACIONES
ISM

Direcciones Provinciales	Solicitudes	Resoluciones favorables ⁸⁴	Resoluciones desfavorables ⁸⁵	% Desfavorables/Solicitudes
A Coruña	925	804	121	13,08
Alicante	21	8	13	61,90
Almería	32	16	16	50,00
Barcelona	19	13	6	31,58
Bizkaia	1	1	0	0,00
Cádiz	37	25	12	32,43
Cantabria	51	42	9	17,65
Cartagena	5	5	0	0,00
Castellón	1	1	0	0,00
Gijón	141	60	81	57,45
Gipuzkoa	1	1	0	0,00
Huelva	67	36	31	46,27
Illes Balears	26	11	15	57,69
Las Palmas	17	12	5	29,41
Lugo	24	23	1	4,17
Madrid	5	5	0	0,00
Málaga	31	17	14	45,16
Sevilla	2	1	1	50,00
Tarragona	1	0	1	100,00
Tenerife	46	38	8	17,39
Valencia	4	2	2	50,00
Vigo	992	898	94	9,48
Vilagarcía de Arousa	1.734	1.440	294	16,96
Total	4.183	3.459	724	17,31

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos facilitada por el ISM.

⁸⁴ No se ofrece información desglosada por supuesto motivador -suspensión de actividad o reducción de facturación -ya que no se dispone de esta información en todos los casos.

⁸⁵ Incluyen tanto solicitudes desfavorables como desistidas por los solicitantes.

ANEXO 9-1/2

METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA CUANTIFICACIÓN

Los trabajos de fiscalización desarrollados en este ámbito se han fundamentado, principalmente, en el análisis de datos y en el cruce de la información obrante en los diferentes sistemas de información y aplicaciones informáticas relacionadas con el ámbito objetivo de esta fiscalización⁸⁶. En determinadas ocasiones, las incidencias obtenidas en dicho análisis han sido corroboradas, asimismo, mediante un muestreo de expedientes de prestaciones reconocidas.

En primer lugar, se han analizado las 19 bases de datos de gestión de prestaciones remitidas por las MCSSs, cuya agrupación arroja, como se ha expuesto anteriormente, un total de 1.572.608 solicitudes de prestaciones y 1.483.465 beneficiarios. Asimismo, se ha analizado la información remitida por estos órganos relativa al reconocimiento de deuda y reintegros efectuados.

Esta información se ha contrastado con la información obrante en las bases de datos extraídas de diferentes sistemas de información de la TGSS (Fichero General de Afiliación —FGA— y Fichero de Seguimiento de Liquidaciones e Ingresos —FSL—) con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento y mantenimiento del derecho a la PECATA, así como la adecuada exoneración de las cuotas sociales asociadas a la misma.

De igual forma, se han efectuado las comprobaciones necesarias entre la información obrante en las mencionadas bases de datos de las MCSSs y las bases de datos extraídas de los sistemas de información Tarjeta Social Digital —TSD— y Registro de Prestaciones Sociales Públicas —RPSP—, cuya gestión corresponde al INSS, con el fin de verificar la compatibilidad de la percepción de la PECATA con otras prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

La cuantificación de las incidencias relacionadas en este Informe se fundamenta en las siguientes consideraciones generales:

- El análisis se ha efectuado sobre todos los expedientes que disponen de un reconocimiento de prestación, aunque posteriormente se haya producido un reintegro total o parcial del importe percibido. No obstante, en el supuesto de haberse producido un reintegro total de la prestación percibida, no ha sido considerado como incidencia en este Informe. Por su parte, en el supuesto de haberse producido un reintegro parcial solo ha sido considerado como incidencia el importe resultante de la diferencia obtenida entre el cálculo efectuado por este Tribunal y el reintegro ya efectuado.
- Los importes se han calculado atendiendo al importe bruto de la prestación percibida por el beneficiario, sin considerar las posibles deducciones efectuadas, si bien estas se han producido en un número muy escaso de supuestos. Este criterio se ha adoptado atendiendo a que si los reintegros se producen en el mismo ejercicio de percepción de la prestación (en este caso 2020) las MCSSs pueden efectuar una regularización de las deducciones. Sin embargo, cuando el reintegro se produce en un ejercicio posterior al cobro de la prestación, el importe a reclamar al beneficiario debe efectuarse por el importe bruto de la prestación percibida, ya que la liquidación del modelo 190 ha sido presentado en la Agencia Estatal de Administración Tributaria debiendo ser el beneficiario quien solicite, a dicha Agencia, la devolución de las retenciones practicadas.

⁸⁶ Las bases de datos analizadas, así como las deficiencias observadas en cada una de ellas se recogen en el anexo 5 de este Informe.

ANEXO 9-2/2

- Aquellos expedientes sobre los que este Tribunal ha verificado la existencia de varias incidencias (v.gr.: no encontrarse de alta y no hallarse al corriente del pago de las cuotas sociales) solo han sido considerados, a efectos del cálculo del importe a reintegrar, en uno de los apartados con el fin de evitar duplicidades, si bien, sí ha sido considerada la incidencia en cada apartado con el fin de cuantificar el volumen de expedientes afectados por dicha incidencia y, asimismo, facilitar a las MCSSs su oportuna revisión.
- Por último, atendiendo al principio de importancia relativa, solo han sido cuantificadas en este Informe aquellas incidencias o incumplimientos cuyo importe de regularización es igual o superior a 100 euros, debido al elevado número de expedientes afectados por regularizaciones inferiores a dicho importe que, en numerosas ocasiones, podrían derivarse de errores meramente formales.

ANEXO 10 1/17

**ACTIVIDADES ECONÓMICAS (CNAE 2009).
PORCENTAJE DE VARIACIÓN DE AFILIADOS**

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS (*)
A	AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA Y PESCA	
0111	Cultivo de cereales (excepto arroz), leguminosas y semillas oleaginosas	-7,66
0112	Cultivo de arroz	6,07
0113	Cultivo de hortalizas, raíces y tubérculos	-3,21
0114	Cultivo de caña de azúcar	0,00
0115	Cultivo de tabaco	0,00
0116	Cultivo de plantas para fibras textiles	20,52
0119	Otros cultivos no perennes	-13,83
0121	Cultivo de la vid	0,54
0122	Cultivo de frutos tropicales y subtropicales	-5,78
0123	Cultivo de cítricos	13,23
0124	Cultivo de frutos con hueso y pepitas	0,66
0125	Cultivo de otros árboles y arbustos frutales y frutos secos	-6,34
0126	Cultivo de frutos oleaginosos	-12,58
0127	Cultivo de plantas para bebidas	12,15
0128	Cultivo de especias, plantas aromáticas, medicinales y farmacéuticas	-12,59
0129	Otros cultivos perennes	-5,61
0130	Propagación de plantas	-10,8
0141	Explotación de ganado bovino para la producción de leche	0,84
0142	Explotación de otro ganado bovino y búfalos	-1,49
0143	Explotación de caballos y otros equinos	-12,61
0144	Explotación de camellos y otros camélidos	10,52
0145	Explotación de ganado ovino y caprino	0,61
0146	Explotación de ganado porcino	3,22
0147	Avicultura	1,20
0149	Otras explotaciones de ganado	-0,23
0150	Producción agrícola combinada con la producción ganadera	-2,30
0161	Actividades de apoyo a la agricultura	7,67
0162	Actividades de apoyo a la ganadería	3,70
0163	Actividades de preparación posterior a la cosecha	2,13
0164	Tratamiento de semillas para reproducción	-7,04
0170	Caza, captura de animales y servicios relacionados con las mismas	-20,79
0210	Silvicultura y otras actividades forestales	-0,53
0220	Explotación de la madera	-4,57
0230	Recolección de productos silvestres, excepto madera	111,82
0240	Servicios de apoyo a la silvicultura	-11,57
0311	Pesca marina	2,26
0312	Pesca en agua dulce	-61,34

ANEXO 10 2/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
0321	Acuicultura marina	-7,63
0322	Acuicultura en agua dulce	-6,42
B	INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	
0510	Extracción de antracita y hulla	3,03
0610	Extracción de crudo de petróleo	6,76
0620	Extracción de gas natural	0,00
0721	Extracción de minerales de uranio y torio	0,00
0729	Extracción de otros minerales metálicos no férreos	-2,88
0811	Extracción de piedra ornamental y para la construcción, piedra caliza, yeso, creta y pizarra	-12,33
0812	Extracción de gravas y arenas; extracción de arcilla y caolín	-7,95
0891	Extracción de minerales para productos químicos y fertilizantes	-15,14
0893	Extracción de sal	-10,91
0899	Otras industrias extractivas no comprendidos en otras partes	-8,78
0910	Actividades de apoyo a la extracción de petróleo y gas natural	-10,01
0990	Actividades de apoyo a otras industrias extractivas	-0,49
C	INDUSTRIA MANUFACTURERA	
1011	Procesado y conservación de carne	0,90
1012	Procesado y conservación de volatería	-5,82
1013	Elaboración de productos cárnicos y de volatería	-8,09
1021	Procesado de pescados, crustáceos y moluscos	-12,71
1022	Fabricación de conservas de pescado	-11,64
1031	Procesado y conservación de patatas	-6,06
1032	Elaboración de zumos de frutas y hortalizas	-2,88
1039	Otro procesado y conservación de frutas y hortalizas	-9,58
1042	Fabricación de margarina y grasas comestibles similares	-9,29
1043	Fabricación de aceite de oliva	-15,97
1044	Fabricación de otros aceites y grasas	-1,58
1052	Elaboración de helados	-18,64
1053	Fabricación de quesos	-7,10
1054	Preparación de leche y otros productos lácteos	-1,13
1061	Fabricación de productos de molinería	-2,35
1062	Fabricación de almidones y productos amiláceos	-2,17
1071	Fabricación de pan y de productos frescos de panadería y pastelería	-19,54
1072	Fabricación de galletas y productos de panadería y pastelería de larga duración	-16,84
1073	Fabricación de pastas alimenticias, cuscús y productos similares	-16,51
1081	Fabricación de azúcar	-15,49
1082	Fabricación de cacao, chocolate y productos de confitería	-31,92
1083	Elaboración de café, té e infusiones	-25,28

ANEXO 10 3/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
1084	Elaboración de especias, salsas y condimentos	-6,67
1085	Elaboración de platos y comidas preparados	-22,91
1086	Elaboración de preparados alimenticios homogeneizados y alimentos dietéticos	-3,74
1089	Elaboración de otros productos alimenticios no comprendidos en otras partes	-11,71
1091	Fabricación de productos para la alimentación de animales de granja	0,66
1092	Fabricación de productos para la alimentación de animales de compañía	-1,99
1101	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas	-23,93
1102	Elaboración de vinos	-22,74
1103	Elaboración de sidra y otras bebidas fermentadas a partir de frutas	-26,03
1104	Elaboración de otras bebidas no destiladas, procedentes de la fermentación	-17,23
1105	Fabricación de cerveza	-11,10
1106	Fabricación de malta	9,70
1107	Fabricación de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas	-10,87
1200	Industria del tabaco	7,25
1310	Preparación e hilado de fibras textiles	-19,69
1320	Fabricación de tejidos textiles	-27,94
1330	Acabado de textiles	-35,98
1391	Fabricación de tejidos de punto	-35,38
1392	Fabricación de artículos confeccionados con textiles, excepto prendas de vestir	-33,58
1393	Fabricación de alfombras y moquetas	-39,16
1394	Fabricación de cuerdas, cordeles, bramantes y redes	-9,68
1395	Fabricación de telas no tejidas y artículos confeccionados con ellas, excepto prendas de vestir	-9,37
1396	Fabricación de otros productos textiles de uso técnico e industrial	-22,11
1399	Fabricación de otros productos textiles no comprendidos en otras partes	-31,37
1411	Confección de prendas de vestir de cuero	-42,56
1412	Confección de ropa de trabajo	-19,84
1413	Confección de otras prendas de vestir exteriores	-35,29
1414	Confección de ropa interior	-48,59
1419	Confección de otras prendas de vestir y accesorios	-43,82
1420	Fabricación de artículos de peletería	-48,03
1431	Confección de calcetería	-39,52
1439	Confección de otras prendas de vestir de punto	-34,11
1511	Preparación, curtido y acabado del cuero; preparación y teñido de pieles	-24,43
1512	Fabricación de artículos de marroquinería, viaje y de guarnicionería y talabartería	-39,04
1520	Fabricación de calzado	-39,70
1610	Aserrado y cepillado de la madera	-11,57
1621	Fabricación de chapas y tableros de madera	-16,92
1622	Fabricación de suelos de madera ensamblados	-22,38
1623	Fabricación de otras estructuras de madera y piezas de carpintería y ebanistería para la construcción	-20,60
1624	Fabricación de envases y embalajes de madera	-7,53
1629	Fabricación de otros productos de madera; artículos de corcho, cestería y espartería	-25,59

ANEXO 10 4/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
1711	Fabricación de pasta papelera	-1,86
1712	Fabricación de papel y cartón	-4,48
1721	Fabricación de papel y cartón ondulados; fabricación de envases y embalajes de papel y cartón	-4,43
1722	Fabricación de artículos de papel y cartón para uso doméstico, sanitario e higiénico	-9,68
1723	Fabricación de artículos de papelería	-12,76
1724	Fabricación de papeles pintados	-25,62
1729	Fabricación de otros artículos de papel y cartón	-13,36
1811	Artes gráficas y servicios relacionados con las mismas	-21,83
1812	Otras actividades de impresión y artes gráficas	-27,30
1813	Servicios de preimpresión y preparación de soportes	-23,56
1814	Encuadernación y servicios relacionados con la misma	-27,61
1820	Reproducción de soportes grabados	-32,56
1910	Coquerías	-31,82
1920	Refino de petróleo	-0,72
2011	Fabricación de gases industriales	-0,85
2012	Fabricación de colorantes y pigmentos	-2,45
2013	Fabricación de otros productos básicos de química inorgánica	-1,24
2014	Fabricación de otros productos básicos de química orgánica	-2,41
2015	Fabricación de fertilizantes y compuestos nitrogenados	2,97
2016	Fabricación de plásticos en formas primarias	-9,69
2017	Fabricación de caucho sintético en formas primarias	-36,06
2030	Fabricación de pinturas, barnices y revestimientos similares; tintas de imprenta y masillas	-9,07
2041	Fabricación de jabones, detergentes y otros artículos de limpieza y abrillantamiento	0,14
2042	Fabricación de perfumes y cosméticos	-12,25
2051	Fabricación de explosivos	-34,73
2052	Fabricación de colas	-8,57
2053	Fabricación de aceites esenciales	-0,44
2059	Fabricación de otros productos químicos no comprendidos en otras partes	-4,42
2060	Fabricación de fibras artificiales y sintéticas	-5,94
2110	Fabricación de productos farmacéuticos de base	5,58
2120	Fabricación de especialidades farmacéuticas	-0,91
2211	Fabricación de neumáticos y cámaras de caucho; reconstrucción y recauchutado de neumáticos	-27,11
2219	Fabricación de otros productos de caucho	-24,87
2221	Fabricación de placas, hojas, tubos y perfiles de plástico	-12,07
2222	Fabricación de envases y embalajes de plástico	-0,68
2223	Fabricación de productos de plástico para la construcción	-15,99
2229	Fabricación de otros productos de plástico	-20,56
2311	Fabricación de vidrio plano	-29,41
2312	Manipulado y transformación de vidrio plano	-23,42
2313	Fabricación de vidrio hueco	-6,42

ANEXO 10 5/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
2314	Fabricación de fibra de vidrio	-7,67
2319	Fabricación y manipulado de otro vidrio, incluido el vidrio técnico	-7,83
2320	Fabricación de productos cerámicos refractarios	-10,11
2331	Fabricación de azulejos y baldosas de cerámica	-10,83
2332	Fabricación de ladrillos, tejas y productos de tierras cocidas para la construcción	-12,51
2341	Fabricación de artículos cerámicos de uso doméstico y ornamental	-27,39
2342	Fabricación de aparatos sanitarios cerámicos	-44,28
2343	Fabricación de aisladores y piezas aislantes de material cerámico	2,25
2344	Fabricación de otros productos cerámicos de uso técnico	-7,45
2349	Fabricación de otros productos cerámicos	-9,90
2351	Fabricación de cemento	-4,79
2352	Fabricación de cal y yeso	-8,28
2361	Fabricación de elementos de hormigón para la construcción	-11,27
2362	Fabricación de elementos de yeso para la construcción	-6,24
2363	Fabricación de hormigón fresco	-7,02
2365	Fabricación de fibrocemento	-6,74
2369	Fabricación de otros productos de hormigón, yeso y cemento	-9,41
2370	Corte, tallado y acabado de la piedra	-19,24
2391	Fabricación de productos abrasivos	-20,15
2399	Fabricación de otros productos minerales no metálicos no comprendidos en otras partes	-1,83
2410	Fabricación de productos básicos de hierro, acero y ferroaleaciones	-16,20
2420	Fabricación de tubos, tuberías, perfiles huecos y sus accesorios, de acero	-14,56
2431	Estirado en frío	-20,69
2432	Laminación en frío	-9,07
2433	Producción de perfiles en frío por conformación con plegado	-15,90
2434	Trefilado en frío	-8,89
2441	Producción de metales preciosos	-36,26
2442	Producción de aluminio	-10,27
2444	Producción de cobre	-8,55
2445	Producción de otros metales no férreos	-30,87
2451	Fundición de hierro	-14,90
2453	Fundición de metales ligeros	-25,82
2454	Fundición de otros metales no férreos	-26,40
2511	Fabricación de estructuras metálicas y sus componentes	-15,89
2512	Fabricación de carpintería metálica	-19,84
2521	Fabricación de radiadores y calderas para calefacción central	-21,98
2529	Fabricación de otras cisternas, grandes depósitos y contenedores de metal	-10,69

ANEXO 10 6/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
2530	Fabricación de generadores de vapor, excepto calderas de calefacción central	-5,73
2540	Fabricación de armas y municiones	-15,55
2550	Forja, estampación y embutición de metales; metalurgia de polvos	-21,38
2561	Tratamiento y revestimiento de metales	-16,53
2562	Ingeniería mecánica por cuenta de terceros	-15,06
2571	Fabricación de artículos de cuchillería y cubertería	-21,95
2572	Fabricación de cerraduras y herrajes	-15,81
2573	Fabricación de herramientas	-17,69
2591	Fabricación de bidones y toneles de hierro o acero	-15,31
2592	Fabricación de envases y embalajes metálicos ligeros	-5,00
2593	Fabricación de productos de alambre, cadenas y muelles	-15,56
2594	Fabricación de pernos y productos de tornillería	-18,42
2599	Fabricación de otros productos metálicos no comprendidos en otras partes	-18,48
2611	Fabricación de componentes electrónicos	-12,84
2612	Fabricación de circuitos impresos ensamblados	5,73
2620	Fabricación de ordenadores y equipos periféricos	-19,34
2630	Fabricación de equipos de telecomunicaciones	-15,26
2640	Fabricación de productos electrónicos de consumo	-19,28
2651	Fabricación de instrumentos y aparatos de medida, verificación y navegación	2,33
2652	Fabricación de relojes	-18,93
2660	Fabricación de equipos de radiación, electromédicos y electroterapéuticos	-2,49
2670	Fabricación de instrumentos de óptica y equipo fotográfico	-36,48
2680	Fabricación de soportes magnéticos y ópticos	0,00
2711	Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos	2,68
2712	Fabricación de aparatos de distribución y control eléctrico	-16,02
2720	Fabricación de pilas y acumuladores eléctricos	-19,56
2731	Fabricación de cables de fibra óptica	-7,75
2732	Fabricación de otros hilos y cables electrónicos y eléctricos	-12,58
2733	Fabricación de dispositivos de cableado	-1,72
2740	Fabricación de lámparas y aparatos eléctricos de iluminación	-23,38
2751	Fabricación de electrodomésticos	-17,18
2752	Fabricación de aparatos domésticos no eléctricos	-29,86
2790	Fabricación de otro material y equipo eléctrico	-9,31
2811	Fabricación de motores y turbinas, excepto los destinados a aeronaves, vehículos automóviles y ciclomotores	-2,08
2812	Fabricación de equipos de transmisión hidráulica y neumática	-11,43
2813	Fabricación de otras bombas y compresores	-4,74
2814	Fabricación de otra grifería y válvulas	-3,86
2815	Fabricación de cojinetes, engranajes y órganos mecánicos de transmisión	-15,28
2821	Fabricación de hornos y quemadores	-14,53
2822	Fabricación de maquinaria de elevación y manipulación	-7,14
2823	Fabricación de máquinas y equipos de oficina, excepto equipos informáticos	-14,54

ANEXO 10 7/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
2824	Fabricación de herramientas eléctricas manuales	-13,33
2825	Fabricación de maquinaria de ventilación y refrigeración no doméstica	-12,32
2829	Fabricación de otra maquinaria de uso general no comprendidos en otras partes	-12,52
2830	Fabricación de maquinaria agraria y forestal	-8,53
2841	Fabricación de máquinas herramienta para trabajar el metal	-11,15
2849	Fabricación de otras máquinas herramienta	-11,61
2891	Fabricación de maquinaria para la industria metalúrgica	-15,83
2892	Fabricación de maquinaria para las industrias extractivas y de la construcción	-11,34
2893	Fabricación de maquinaria para la industria de la alimentación, bebidas y tabaco	-7,51
2894	Fabricación de maquinaria para las industrias textil, de la confección y del cuero	-14,95
2895	Fabricación de maquinaria para la industria del papel y del cartón	-0,99
2896	Fabricación de maquinaria para la industria del plástico y el caucho	-7,71
2899	Fabricación de otra maquinaria para usos específicos no comprendidos en otras partes	-14,94
2910	Fabricación de vehículos de motor	-37,87
2920	Fabricación de carrocerías para vehículos de motor; fabricación de remolques y semirremolques	-16,48
2931	Fabricación de equipos eléctricos y electrónicos para vehículos de motor	-37,31
2932	Fabricación de otros componentes, piezas y accesorios para vehículos de motor	-37,76
3011	Construcción de barcos y estructuras flotantes	-13,21
3012	Construcción de embarcaciones de recreo y deporte	-10,03
3020	Fabricación de locomotoras y material ferroviario	-0,24
3030	Construcción aeronáutica y espacial y su maquinaria	-6,54
3091	Fabricación de motocicletas	-13,32
3092	Fabricación de bicicletas y de vehículos para personas con discapacidad	-9,35
3099	Fabricación de otro material de transporte no comprendidos en otras partes	97,10
3101	Fabricación de muebles de oficina y de establecimientos comerciales	-29,75
3102	Fabricación de muebles de cocina	-29,80
3103	Fabricación de colchones	-40,97
3109	Fabricación de otros muebles	-36,46
3211	Fabricación de monedas	-66,68
3212	Fabricación de artículos de joyería y artículos similares	-61,17
3213	Fabricación de artículos de bisutería y artículos similares	-65,27
3220	Fabricación de instrumentos musicales	-38,92
3230	Fabricación de artículos de deporte	-29,47
3240	Fabricación de juegos y juguetes	-19,56
3250	Fabricación de instrumentos y suministros médicos y odontológicos	-37,96
3291	Fabricación de escobas, brochas y cepillos	-16,02
3299	Otras industrias manufactureras no comprendidos en otras partes	-24,89
3311	Reparación de productos metálicos	-25,69
3312	Reparación de maquinaria	-13,97
3313	Reparación de equipos electrónicos y ópticos	-7,25

ANEXO 10 8/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
3314	Reparación de equipos eléctricos	-18,32
3315	Reparación y mantenimiento naval	-20,35
3316	Reparación y mantenimiento aeronáutico y espacial	-29,31
3317	Reparación y mantenimiento de otro material de transporte	-12,44
3319	Reparación de otros equipos	-18,73
3320	Instalación de máquinas y equipos industriales	-23,45
D	SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, GAS, VAPOR Y AIRE ACONDICIONADO	
3512	Transporte de energía eléctrica	-1,32
3513	Distribución de energía eléctrica	-2,51
3514	Comercio de energía eléctrica	12,81
3515	Producción de energía hidroeléctrica	-20,98
3516	Producción de energía eléctrica de origen térmico convencional	-2,53
3517	Producción de energía eléctrica de origen nuclear	-1,40
3518	Producción de energía eléctrica de origen eólico	-2,47
3519	Producción de energía eléctrica de otros tipos	1,48
3521	Producción de gas	-8,62
3522	Distribución por tubería de combustibles gaseosos	-7,99
3523	Comercio de gas por tubería	-20,42
3530	Suministro de vapor y aire acondicionado	-34,82
E	SUMINISTRO DE AGUA, ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO, GESTIÓN DE RESIDUOS Y DESCONTAMINACIÓN	
3600	Captación, depuración y distribución de agua	-1,44
3700	Recogida y tratamiento de aguas residuales	-4,56
3811	Recogida de residuos no peligrosos	-6,66
3812	Recogida de residuos peligrosos	-11,52
3821	Tratamiento y eliminación de residuos no peligrosos	-2,33
3822	Tratamiento y eliminación de residuos peligrosos	-6,76
3831	Separación y clasificación de materiales	-20,99
3832	Valorización de materiales ya clasificados	-7,91
3900	Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos	-17,69
F	CONSTRUCCIÓN	
4110	Promoción inmobiliaria	-19,16
4121	Construcción de edificios residenciales	-17,40
4122	Construcción de edificios no residenciales	-17,10
4211	Construcción de carreteras y autopistas	-8,23
4212	Construcción de vías férreas de superficie y subterráneas	-0,33
4213	Construcción de puentes y túneles	-8,97
4221	Construcción de redes para fluidos	-21,54
4222	Construcción de redes eléctricas y de telecomunicaciones	-20,13
4291	Obras hidráulicas	-6,10
4299	Construcción de otros proyectos de ingeniería civil no comprendidos en otras partes	-12,13
4311	Demolición	-10,00

ANEXO 10 9/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
4312	Preparación de terrenos	-12,30
4313	Perforaciones y sondeos	-17,15
4321	Instalaciones eléctricas	-19,63
4322	Fontanería, instalaciones de sistemas de calefacción y aire acondicionado	-21,16
4329	Otras instalaciones en obras de construcción	-21,58
4331	Revocamiento	-17,80
4332	Instalación de carpintería	-30,27
4333	Revestimiento de suelos y paredes	-17,74
4334	Pintura y acristalamiento	-28,67
4339	Otro acabado de edificios	-21,33
4391	Construcción de cubiertas	-15,44
4399	Otras actividades de construcción especializada no comprendidos en otras partes	-20,41
G	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR Y MOTOCICLETAS	
4511	Venta de automóviles y vehículos de motor ligeros	-49,16
4519	Venta de otros vehículos de motor	-26,30
4520	Mantenimiento y reparación de vehículos de motor	-43,56
4531	Comercio al por mayor de repuestos y accesorios de vehículos de motor	-36,08
4532	Comercio al por menor de repuestos y accesorios de vehículos de motor	-44,51
4540	Venta, mantenimiento y reparación de motocicletas y de sus repuestos y accesorios	-47,03
4611	Intermediarios del comercio de materias primas agrarias, animales vivos, materias primas textiles y productos semielaborados	-10,49
4612	Intermediarios del comercio de combustibles, minerales, metales y productos químicos industriales	-9,04
4613	Intermediarios del comercio de la madera y materiales de construcción	-20,12
4614	Intermediarios del comercio de maquinaria, equipo industrial, embarcaciones y aeronaves	-14,98
4615	Intermediarios del comercio de muebles, artículos para el hogar y ferretería	-36,17
4616	Intermediarios del comercio de textiles, prendas de vestir, peletería, calzado y artículos de cuero	-53,03
4617	Intermediarios del comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco	-22,53
4618	Intermediarios del comercio especializados en la venta de otros productos específicos	-23,54
4619	Intermediarios del comercio de productos diversos	-25,07
4621	Comercio al por mayor de cereales, tabaco en rama, simientes y alimentos para animales	-4,15
4622	Comercio al por mayor de flores y plantas	-30,53
4623	Comercio al por mayor de animales vivos	-3,49
4624	Comercio al por mayor de cueros y pieles	-29,25
4631	Comercio al por mayor de frutas y hortalizas	-0,45
4632	Comercio al por mayor de carne y productos cárnicos	-18,64
4633	Comercio al por mayor de productos lácteos, huevos, aceites y grasas comestibles	-16,60
4634	Comercio al por mayor de bebidas	-43,27
4635	Comercio al por mayor de productos del tabaco	-0,43
4636	Comercio al por mayor de azúcar, chocolate y confitería	-23,57
4637	Comercio al por mayor de café, té, cacao y especias	-40,10
4638	Comercio al por mayor de pescados y mariscos y otros productos alimenticios	-24,42

ANEXO 10 10/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
4639	Comercio al por mayor, no especializado, de productos alimenticios, bebidas y tabaco	-26,41
4641	Comercio al por mayor de textiles	-46,20
4642	Comercio al por mayor de prendas de vestir y calzado	-44,53
4643	Comercio al por mayor de aparatos electrodomésticos	-19,80
4644	Comercio al por mayor de porcelana, cristalería y artículos de limpieza	-33,87
4645	Comercio al por mayor de productos perfumería y cosmética	-32,73
4646	Comercio al por mayor de productos farmacéuticos	-0,67
4647	Comercio al por mayor de muebles, alfombras y aparatos de iluminación	-37,84
4648	Comercio al por mayor de artículos de relojería y joyería	-56,04
4649	Comercio al por mayor de otros artículos de uso doméstico	-30,19
4651	Comercio al por mayor de ordenadores, equipos periféricos y programas informáticos	-12,89
4652	Comercio al por mayor de equipos electrónicos y de telecomunicaciones y sus componentes	-15,18
4661	Comercio al por mayor de maquinaria, equipos y suministros agrícolas	-10,55
4662	Comercio al por mayor de máquinas herramienta	-10,98
4663	Comercio al por mayor de maquinaria para la minería, la construcción y la ingeniería civil	-8,57
4664	Comercio al por mayor de maquinaria para la industria textil y de máquinas de coser y tricotar	-20,83
4665	Comercio al por mayor de muebles de oficina	-25,57
4666	Comercio al por mayor de otra maquinaria y equipo de oficina	-8,55
4669	Comercio al por mayor de otra maquinaria y equipo	-11,98
4671	Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, y productos similares	-6,05
4672	Comercio al por mayor de metales y minerales metálicos	-11,24
4673	Comercio al por mayor de madera, materiales de construcción y aparatos sanitarios	-19,47
4674	Comercio al por mayor de ferretería, fontanería y calefacción	-21,26
4675	Comercio al por mayor de productos químicos	-3,27
4676	Comercio al por mayor de otros productos semielaborados	-18,05
4677	Comercio al por mayor de chatarra y productos de desecho	-26,35
4690	Comercio al por mayor no especializado	-19,79
4711	Comercio al por menor en establecimientos no especializados, con predominio en productos alimenticios, bebidas y tabaco	-4,72
4719	Otro comercio al por menor en establecimientos no especializados	-32,83
4721	Comercio al por menor de frutas y hortalizas en establecimientos especializados	-21,21
4722	Comercio al por menor de carne y productos cárnicos en establecimientos especializados	-10,96
4723	Comercio al por menor de pescados y mariscos en establecimientos especializados	-13,35
4724	Comercio al por menor de pan y productos de panadería, confitería y pastelería en establecimientos especializados	-39,87
4725	Comercio al por menor de bebidas en establecimientos especializados	-33,87
4726	Comercio al por menor de productos de tabaco en establecimientos especializados	-10,22
4729	Otro comercio al por menor de productos alimenticios en establecimientos especializados	-20,91
4730	Comercio al por menor de combustible para la automoción en establecimientos especializados	-15,25
4741	Comercio al por menor de ordenadores, equipos periféricos y programas informáticos en establecimientos especializados	-21,46
4742	Comercio al por menor de equipos de telecomunicaciones en establecimientos especializados	-50,37

ANEXO 10 11/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
4743	Comercio al por menor de equipos de audio y vídeo en establecimientos especializados	-44,62
4751	Comercio al por menor de textiles en establecimientos especializados	-67,20
4752	Comercio al por menor de ferretería, pintura y vidrio en establecimientos especializados	-40,46
4753	Comercio al por menor de alfombras, moquetas y revestimientos de paredes y suelos en establecimientos especializados	-49,50
4754	Comercio al por menor de aparatos electrodomésticos en establecimientos especializados	-56,10
4759	Comercio al por menor de muebles, aparatos de iluminación y otros artículos de uso doméstico en establecimientos especializados	-56,55
4761	Comercio al por menor de libros en establecimientos especializados	-52,12
4762	Comercio al por menor de periódicos y artículos de papelería en establecimientos especializados	-45,15
4763	Comercio al por menor de grabaciones de música y vídeo en establecimientos especializados	-61,04
4764	Comercio al por menor de artículos deportivos en establecimientos especializados	-60,79
4765	Comercio al por menor de juegos y juguetes en establecimientos especializados	-69,11
4771	Comercio al por menor de prendas de vestir en establecimientos especializados	-57,53
4772	Comercio al por menor de calzado y artículos de cuero en establecimientos especializados	-70,97
4773	Comercio al por menor de productos farmacéuticos en establecimientos especializados	-0,91
4774	Comercio al por menor de artículos médicos y ortopédicos en establecimientos especializados	-29,30
4775	Comercio al por menor de productos cosméticos e higiénicos en establecimientos especializados	-58,25
4776	Comercio al por menor de flores, plantas, semillas, fertilizantes, animales de compañía y alimentos para los mismos en establecimientos especializados	-27,81
4777	Comercio al por menor de artículos de relojería y joyería en establecimientos especializados	-69,91
4778	Otro comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos especializados	-47,60
4779	Comercio al por menor de artículos de segunda mano en establecimientos	-51,22
4781	Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en puestos de venta y en mercadillos	-37,46
4782	Comercio al por menor de productos textiles, prendas de vestir y calzado en puestos de venta y en mercadillos	-74,26
4789	Comercio al por menor de otros productos en puestos de venta y en mercadillos	-53,68
4791	Comercio al por menor por correspondencia o Internet	-14,98
4799	Otro comercio al por menor no realizado ni en establecimientos, ni en puestos de venta ni en mercadillos	-33,97
H	TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	
4910	Transporte interurbano de pasajeros por ferrocarril	-1,01
4920	Transporte de mercancías por ferrocarril	-1,01
4931	Transporte terrestre urbano y suburbano de pasajeros	-7,25
4932	Transporte por taxi	-67,73
4939	Tipos de transporte terrestre de pasajeros no comprendidos en otras partes	-48,82
4941	Transporte de mercancías por carretera	-10,76
4942	Servicios de mudanza	-30,86
4950	Transporte por tubería	-5,86
5010	Transporte marítimo de pasajeros	-63,09
5020	Transporte marítimo de mercancías	-3,81
5030	Transporte de pasajeros por vías navegables interiores	-78,66

ANEXO 10 12/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
5040	Transporte de mercancías por vías navegables interiores	-18,90
5110	Transporte aéreo de pasajeros	-56,92
5121	Transporte aéreo de mercancías	-13,71
5122	Transporte espacial	-98,65
5210	Depósito y almacenamiento	-13,55
5221	Actividades anexas al transporte terrestre	-15,21
5222	Actividades anexas al transporte marítimo y por vías navegables interiores	-6,16
5223	Actividades anexas al transporte aéreo	-44,08
5224	Manipulación de mercancías	-24,52
5229	Otras actividades anexas al transporte	-4,30
5310	Actividades postales sometidas a la obligación del servicio universal	-10,42
5320	Otras actividades postales y de correos	-12,54
I	HOSTELERÍA	
5510	Hoteles y alojamientos similares	-80,59
5520	Alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia	-77,25
5530	Campings y aparcamientos para caravanas	-62,69
5590	Otros alojamientos	-53,87
5610	Restaurantes y puestos de comidas	-74,97
5621	Provisión de comidas preparadas para eventos	-54,46
5629	Otros servicios de comidas	-52,08
5630	Establecimientos de bebidas	-78,80
J	INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	
5811	Edición de libros	-12,43
5812	Edición de directorios y guías de direcciones postales	-7,23
5813	Edición de periódicos	-10,56
5814	Edición de revistas	-11,36
5819	Otras actividades editoriales	-14,17
5821	Edición de videojuegos	-10,35
5829	Edición de otros programas informáticos	-1,47
5912	Actividades de postproducción cinematográfica, de vídeo y de programas de televisión	-14,31
5914	Actividades de exhibición cinematográfica	-82,36
5915	Actividades de producción cinematográfica y de vídeo	-37,77
5916	Actividades de producciones de programas de televisión	-13,52
5917	Actividades de distribución cinematográfica y de vídeo	-19,53
5918	Actividades de distribución de programas de televisión	-10,59
5920	Actividades de grabación de sonido y edición musical	-28,73
6010	Actividades de radiodifusión	-4,69
6020	Actividades de programación y emisión de televisión	-6,84
6110	Telecomunicaciones por cable	-7,97
6120	Telecomunicaciones inalámbricas	2,04
6130	Telecomunicaciones por satélite	-5,28

ANEXO 10 13/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
6190	Otras actividades de telecomunicaciones	-5,51
6201	Actividades de programación informática	-0,23
6202	Actividades de consultoría informática	-0,16
6203	Gestión de recursos informáticos	-1,24
6209	Otros servicios relacionados con las tecnologías de la información y la informática	-1,77
6311	Proceso de datos, hosting y actividades relacionadas	-6,59
6312	Portales web	-2,05
6391	Actividades de las agencias de noticias	-8,04
6399	Otros servicios de información no comprendidos en otras partes	-19,57
K	ACTIVIDADES FINANCIERAS Y DE SEGUROS	
6411	Banco central	-1,01
6419	Otra intermediación monetaria	-2,83
6420	Actividades de las sociedades holding	5,11
6430	Inversión colectiva, fondos y entidades financieras similares	-4,20
6491	Arrendamiento financiero	-5,54
6492	Otras actividades crediticias	-2,65
6499	Otros servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones no comprendidos en otras	-3,52
6511	Seguros de vida	-1,24
6512	Seguros distintos de los seguros de vida	0,93
6520	Reaseguros	-3,19
6530	Fondos de pensiones	-38,21
6611	Administración de mercados financieros	-6,32
6612	Actividades de intermediación en operaciones con valores y otros activos	-10,83
6619	Otras actividades auxiliares a los servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	-8,99
6621	Evaluación de riesgos y daños	-13,17
6622	Actividades de agentes y corredores de seguros	-4,44
6629	Otras actividades auxiliares a seguros y fondos de pensiones	-4,07
6630	Actividades de gestión de fondos	0,93
L	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	
6810	Compraventa de bienes inmobiliarios por cuenta propia	-19,92
6820	Alquiler de bienes inmobiliarios por cuenta propia	-11,47
6831	Agentes de la propiedad inmobiliaria	-36,25
6832	Gestión y administración de la propiedad inmobiliaria	-18,42
M	ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS	
6910	Actividades jurídicas	-9,38
6920	Actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría y asesoría fiscal	-5,37
7010	Actividades de las sedes centrales	-1,45
7021	Relaciones públicas y comunicación	-19,12
7022	Otras actividades de consultoría de gestión empresarial	-5,99
7111	Servicios técnicos de arquitectura	-11,01
7112	Servicios técnicos de ingeniería y otras actividades relacionadas con el asesoramiento técnico	-7,28

ANEXO 10 14/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
7120	Ensayos y análisis técnicos	-21,42
7211	Investigación y desarrollo experimental en biotecnología	-2,15
7219	Otra investigación y desarrollo experimental en ciencias naturales y técnicas	-2,41
7220	Investigación y desarrollo experimental en ciencias sociales y humanidades	-15,69
7311	Agencias de publicidad	-22,50
7312	Servicios de representación de medios de comunicación	-1,35
7320	Estudio de mercado y realización de encuestas de opinión pública	-20,63
7410	Actividades de diseño especializado	-23,59
7420	Actividades de fotografía	-65,44
7430	Actividades de traducción e interpretación	-13,28
7490	Otras actividades profesionales, científicas y técnicas no comprendidos en otras partes	-18,57
7500	Actividades veterinarias	-9,44
N	ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y SERVICIOS AUXILIARES	
7711	Alquiler de automóviles y vehículos de motor ligeros	-52,43
7712	Alquiler de camiones	-34,56
7721	Alquiler de artículos de ocio y deportivos	-74,35
7722	Alquiler de cintas de vídeo y discos	-62,22
7729	Alquiler de otros efectos personales y artículos de uso doméstico	-72,68
7731	Alquiler de maquinaria y equipo de uso agrícola	-15,90
7732	Alquiler de maquinaria y equipo para la construcción e ingeniería civil	-14,88
7733	Alquiler de maquinaria y equipo de oficina, incluidos ordenadores	-19,22
7734	Alquiler de medios de navegación	-63,25
7735	Alquiler de medios de transporte aéreo	-41,45
7739	Alquiler de otra maquinaria, equipos y bienes tangibles no comprendidos en otras partes	-35,62
7740	Arrendamiento de la propiedad intelectual y productos similares, excepto trabajos protegidos por los derechos de autor	-24,92
7810	Actividades de las agencias de colocación	-27,67
7820	Actividades de las empresas de trabajo temporal	-39,28
7830	Otra provisión de recursos humanos	-35,04
7911	Actividades de las agencias de viajes	-50,75
7912	Actividades de los operadores turísticos	-43,09
7990	Otros servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos	-55,91
8010	Actividades de seguridad privada	-7,11
8020	Servicios de sistemas de seguridad	-17,83
8030	Actividades de investigación	-6,01
8110	Servicios integrales a edificios e instalaciones	3,56
8121	Limpieza general de edificios	-15,48
8122	Otras actividades de limpieza industrial y de edificios	-9,86
8129	Otras actividades de limpieza	-14,11
8130	Actividades de jardinería	-7,60
8211	Servicios administrativos combinados	-12,49

ANEXO 10 15/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
8219	Actividades de fotocopiado, preparación de documentos y otras actividades especializadas de oficina	-56,02
8220	Actividades de los centros de llamadas	-3,46
8230	Organización de convenciones y ferias de muestras	-53,86
8291	Actividades de las agencias de cobros y de información comercial	-10,30
8292	Actividades de envasado y empaquetado	-17,93
8299	Otras actividades de apoyo a las empresas no comprendidos en otras partes	-22,40
O	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; SEGURIDAD SOCIAL OBLIGATORIA	
8411	Actividades generales de la Administración Pública	-2,15
8412	Regulación de las actividades sanitarias, educativas y culturales y otros servicios sociales, excepto Seguridad Social	-2,93
8413	Regulación de la actividad económica y contribución a su mayor eficiencia	-3,09
8421	Asuntos exteriores	2,19
8422	Defensa	4,35
8423	Justicia	-1,29
8424	Orden público y seguridad	2,99
8425	Protección civil	-0,86
8430	Seguridad Social obligatoria	-2,62
P	EDUCACIÓN	
8510	Educación preprimaria	-20,82
8520	Educación primaria	1,49
8531	Educación secundaria general	3,19
8532	Educación secundaria técnica y profesional	-7,85
8541	Educación postsecundaria no terciaria	-17,53
8543	Educación universitaria	3,57
8544	Educación terciaria no universitaria	-4,16
8551	Educación deportiva y recreativa	-48,85
8552	Educación cultural	-21,49
8553	Actividades de las escuelas de conducción y pilotaje	-72,41
8559	Otra educación no comprendidos en otras partes	-23,76
8560	Actividades auxiliares a la educación	-34,52
Q	ACTIVIDADES SANITARIAS Y DE SERVICIOS SOCIALES	
8610	Actividades hospitalarias	-0,19
8621	Actividades de medicina general	-10,65
8622	Actividades de medicina especializada	-21,10
8623	Actividades odontológicas	-49,90
8690	Otras actividades sanitarias	-20,30
8710	Asistencia en establecimientos residenciales con cuidados sanitarios	-1,47
8720	Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental y drogodependencia	-3,07
8731	Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores	2,55
8732	Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física	-3,72

ANEXO 10 16/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
8790	Otras actividades de asistencia en establecimientos residenciales	-5,31
8811	Actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas mayores	-1,07
8812	Actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas con discapacidad	-20,93
8891	Actividades de cuidado diurno de niños	-39,36
8899	Otros actividades de servicios sociales sin alojamiento no comprendidos en otras partes	-6,73
R	ACTIVIDADES ARTÍSTICAS, RECREATIVAS Y DE ENTRENIMIENTO	
9001	Artes escénicas	-49,10
9002	Actividades auxiliares a las artes escénicas	-60,05
9003	Creación artística y literaria	-29,64
9004	Gestión de salas de espectáculos	-77,95
9102	Actividades de museos	-30,30
9103	Gestión de lugares y edificios históricos	-37,46
9104	Actividades de los jardines botánicos, parques zoológicos y reservas naturales	-35,87
9105	Actividades de bibliotecas	-19,52
9106	Actividades de archivos	-25,28
9200	Actividades de juegos de azar y apuestas	-74,38
9311	Gestión de instalaciones deportivas	-59,30
9312	Actividades de los clubes deportivos	-50,58
9313	Actividades de los gimnasios	-62,96
9319	Otras actividades deportivas	-52,29
9321	Actividades de los parques de atracciones y los parques temáticos	-82,20
9329	Otras actividades recreativas y de entretenimiento	-74,93
S	OTROS SERVICIOS	
9411	Actividades de organizaciones empresariales y patronales	-10,13
9412	Actividades de organizaciones profesionales	-5,13
9420	Actividades sindicales	-4,85
9491	Actividades de organizaciones religiosas	-4,77
9492	Actividades de organizaciones políticas	0,23
9499	Otras actividades asociativas no comprendidos en otras partes	-15,52
9511	Reparación de ordenadores y equipos periféricos	-12,40
9512	Reparación de equipos de comunicación	-26,02
9521	Reparación de aparatos electrónicos de audio y vídeo de uso doméstico	-22,97
9522	Reparación de aparatos electrodomésticos y de equipos para el hogar y el jardín	-28,83
9523	Reparación de calzado y artículos de cuero	-68,01
9524	Reparación de muebles y artículos de menaje	-36,77
9525	Reparación de relojes y joyería	-66,22
9529	Reparación de otros efectos personales y artículos de uso doméstico	-39,68
9601	Lavado y limpieza de prendas textiles y de piel	-51,70
9602	Peluquería y otros tratamientos de belleza	-63,91
9603	Pompas fúnebres y actividades relacionadas	0,85
9604	Actividades de mantenimiento físico	-69,49

ANEXO 10 17/17

CÓDIGO	ACTIVIDAD ECONÓMICA	% VARIACIÓN DE AFILIADOS
9609	Otros servicios personales no comprendidos en otras partes	-31,91
T	ACTIVIDADES DE LOS HOGARES COMO EMPLEADORES DE PERSONAL DOMÉSTICO; ACTIVIDADES DE LOS HOGARES COMO PRODUCTORES DE BIENES Y SERVICIOS PARA USO PROPIO	
9700	Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	-5,93
U	ACTIVIDADES DE ORGANIZACIONES Y ORGANISMOS EXTRATERRITORIALES	
9900	Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	-18,99

(*) Se incluye información sobre la variación porcentual del número medio diario de afiliados en aquellos códigos de la CNAE correspondientes a los beneficiarios de la PECATA comunicados por las MCSSs, de acuerdo con la información obrante en la TGSS.

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de la TGSS y de la información recogida en la página web <https://www.ine.es>

ANEXO 11

**BENEFICIARIOS E IMPORTE TOTAL DE LAS EXONERACIONES POR ENTIDAD
ASEGURADORA Y RÉGIMEN DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En euros)**

Entidad aseguradora	N.º de beneficiarios	Importe cuotas exoneradas				Importe promedio por asegurado
		Régimen 0521	Régimen 0825	Total	% / Total	
Sin entidad	77	70.735,63	0,00	70.735,63	0,01	918,64
Mutua n.º 1	119.249	120.445.545,02	161.304,29	120.606.849,31	8,06	1.011,39
Mutua n.º 2	24.722	28.384.642,35	21.891,31	28.406.533,66	1,90	1.149,04
Mutua n.º 3	59.088	57.750.539,39	86.140,15	57.836.679,54	3,87	978,82
Mutua n.º 7	15.350	15.878.922,99	2.750,05	15.881.673,04	1,06	1.034,64
Mutua n.º 10	133.846	134.256.717,21	69.731,52	134.326.448,73	8,98	1.003,59
Mutua n.º 11	52.238	52.831.737,88	13.012,71	52.844.750,59	3,53	1.011,62
Mutua n.º 15	41.190	41.326.312,62	11.876,58	41.338.189,20	2,76	1.003,60
Mutua n.º 21	6.052	6.678.210,21	0,00	6.678.210,21	0,45	1.103,47
Mutua n.º 39	34.910	35.285.389,55	26.862,76	35.312.252,31	2,36	1.011,52
Mutua n.º 61	429.093	426.549.425,26	247.258,86	426.796.684,12	28,53	994,65
Mutua n.º 72	10.552	10.673.806,09	0,00	10.673.806,09	0,71	1.011,54
Mutua n.º 115	21.067	19.926.312,06	2.805,53	19.929.117,59	1,33	945,99
Mutua n.º 151	225.044	228.215.733,58	110.954,21	228.326.687,79	15,26	1.014,59
Mutua n.º 183	23.681	23.209.876,28	74.285,84	23.284.162,12	1,56	983,24
Mutua n.º 267	29.414	29.879.627,51	1.574,05	29.881.201,56	2,00	1.015,88
Mutua n.º 272	7.861	7.058.179,85	6.890,95	7.065.070,80	0,47	898,75
Mutua n.º 274	125.234	127.930.266,48	117.922,31	128.048.188,79	8,56	1.022,47
Mutua n.º 275	92.552	95.218.526,26	41.563,75	95.260.090,01	6,37	1.029,26
Mutua n.º 276	29.533	30.601.927,27	2.276,83	30.604.204,10	2,05	1.036,27
INSS	519	333.571,88	0,00	333.571,88	0,02	642,72
ISM	3.402	0,00	2.337.217,82	2.337.217,82	0,16	687,01
Total	1.484.674	1.492.506.005,37	3.336.319,52	1.495.842.324,89	100,00	1.007,52

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos facilitadas por la TGS.