TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

NOTA COMPLEMENTARIA AL 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

¿Se ha realizado el proceso de revisión de las resoluciones provisionales de concesión de la PECATA con las debidas garantías?

Informe n.º: 1.700
Aprobado por el Pleno el 29 de octubre de 2026

TRIBUNAL DE CUENTAS

¿Se ha realizado el proceso de revisión de las resoluciones provisionales de concesión de la PECATA con las debidas garantías?

Procedimiento de revisión de las resoluciones provisionales de concesión de la prestación extraordinaria por cese de actividad de las personas trabajadoras autónomas y regularización de las exoneraciones de sus cotizaciones sociales asociadas

¿Cuáles fueron los resultados del Informe n.º 1.549 sobre la gestión y control de la PECATA ?

El **reconocimiento de esta prestación extraordinaria,** por las Mutuas, **tuvo un carácter provisional**, de acuerdo con lo dispuesto en su regulación, **observándose importantes incumplimientos en dicho reconocimiento sin que,** a 30 de junio de 2023, se hubiese iniciado su preceptivo procedimiento de revisión.

¿Por qué se ha realizado esta Nota Complementaria al Informe n.º 1.549 ?

La **relevancia social y económica** de esta prestación, así como la **importancia de las debilidades detectadas** en su momento, han motivado la necesidad de analizar el procedimiento de revisión efectuado sobre las resoluciones provisionalmente adoptadas.

¿Qué se ha fiscalizado y con qué finalidad?

¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo
El proceso de revisión de esta prestación y el procedimiento de regularización de las exoneraciones de cotizaciones sociales asociadas.

Ámbito subjetivo
Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, Instituto Social de la Marina, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social.

¿Con qué objetivos?

- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en el procedimiento de revisión de esta prestación extraordinaria.
- Examinar los procedimientos implantados con el fin de verificar su sometimiento a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Conclusiones

- El número definitivo de **personas beneficiarias** de esta prestación ha sido de **1.447.362** (el 97,35 % del total de resoluciones provisionales adoptadas), ascendiendo el **importe abonado** por este concepto, a **3.614.031.420,89 euros.**
- **El importe exonerado** por las cotizaciones sociales practicadas se ha elevado a **1.458.700.571,47 euros.**
- La **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha cumplido totalmente** las recomendaciones formuladas por este Tribunal en su Informe n.º 1.549.
- No obstante, se han seguido produciendo **determinadas situaciones de desigualdad** derivadas de la aplicación de criterios distintos por las Mutuas y de las modificaciones normativas acaecidas en su regulación**.**
- Finalizado el proceso de revisión, se ha generado una **deuda,** derivada de las prestaciones indebidamente abonadas a **105.916 personas beneficiarias,** por importe de **127.041.088,66 euros**, recuperándose por las Mutuas 71.361.894,03 euros y por la Tesorería General de la Seguridad Social 48.466.394,46 euros.
- Las Mutuas han manifestado su **conformidad con respecto a 4.349 incidencias,** comunicando la realización de las actuaciones necesarias tendentes al reintegro de las cantidades indebidamente abonadas.
- El número de **incidencias** que subsisten, una vez finalizado este proceso de revisión, asciende a **9.583.**
- Atendiendo a los resultados anteriores, las **recomendaciones formuladas a las MMCCSS** en el Informe n.º 1.549 se consideran **cumplidas sustancialmente**.
- El **Instituto Social de la Marina** ha regularizado todas las incidencias puestas de manifiesto por este Tribunal llevando a cabo las actuaciones oportunas dirigidas a lograr el reintegro de las prestaciones indebidamente abonadas, considerándose **totalmente cumplida la recomendación efectuada** a esta entidad gestora.
- La Tesorería General de la Seguridad Social, **ha reclamado las cotizaciones sociales indebidamente exoneradas a 53.487 personas trabajadoras,** por un importe de **41.662.843,57 euros**, recuperando, 41.276.746,39 euros, **considerándose cumplidas sustancialmente las recomendaciones** dirigidas a este servicio común en el Informe n.º 1.549.

Informe núm.1.700, de fecha 29.10.2026

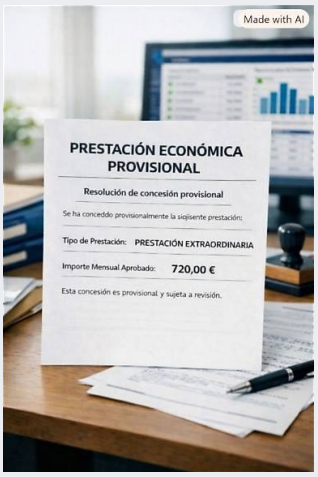
Enlace al informe…

Introducción

¿Cuáles son los antecedentes de esta fiscalización?

La ***prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos (PECATA)*** constituyó una de las medidas excepcionales adoptadas por el Gobierno con el fin de proteger a las personas trabajadoras autónomas que, como consecuencia de las restricciones derivadas del estado de alarma, declarado el 14 de marzo de 2020 a causa de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, vieron suspendida su actividad laboral o reducida su facturación, en al menos, un 75 %.

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 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 crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* **(Informe n.º 1.549**), en el que se expuso que, de acuerdo con el *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19* (RDL 8/2020), el reconocimiento de **esta prestación se llevó a cabo por medio de una resolución provisional.** Esta resolución, emitida en base a los datos aportados inicialmente por las personas solicitantes, debía ser revisada, por mandato legal, 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 dicho procedimiento de revisión** por parte de las entidades competentes para ello, esto es, las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (MMCCSS).

Según se puso de manifiesto en el referido informe n.º 1.549, el número de prestaciones reconocidas con carácter **provisional** ascendió a un total de 1.483.465, elevándose el importe de las obligaciones netas reconocidas por este concepto a un total de 3.731.119.993,67 euros. A su vez, el importe de las exoneraciones en las cotizaciones sociales efectuadas ascendió a 1.495.842.324,89 euros.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

El **Informe n.º 1.549** reveló la existencia de **importantes incumplimientos e incidencias** en el procedimiento de reconocimiento, gestión y control de esta prestación extraordinaria por parte de las MMCCSS, así como en el de las exoneraciones de cuotas sociales asociadas a esta prestación, efectuado por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

En el trámite de alegaciones del anteproyecto del precitado Informe n.º 1.549, las entidades fiscalizadas manifestaron su intención de **revisar las resoluciones provisionales** dictadas, así como los casos de incumplimiento puestos de manifiesto en el mismo.

La relevancia social y económica de esta prestación, así como las **debilidades detectadas**, han motivado la elaboración de la presente Nota complementaria con el fin de analizar el **proceso de revisión llevado a cabo** por las citadas entidades, y, asimismo, efectuar un **seguimiento de las recomendaciones** recogidas en dicho Informe.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha analizado el cumplimiento de las disposiciones legales a que se encuentra sometida la **gestión económico-financiera** de los diferentes órganos y entidades intervinientes en el procedimiento de reconocimiento, gestión, seguimiento y control de esta prestación extraordinaria, así como los **procedimientos implantados** al respecto con el fin de verificar su sometimiento a los **principios de economía, eficacia y eficiencia** en todo lo atinente al proceso de revisión de las resoluciones provisionales de la PECATA y los procedimientos para la regularización de las exoneraciones de las cuotas sociales asociadas a aquellas prestaciones finalmente denegadas o con rectificación en su período de devengo.

Asimismo, han sido objeto de análisis las actuaciones desarrolladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) dirigidas a lograr la uniformidad de criterios en el procedimiento de revisión efectuado por las MMCCSS con el fin de garantizar la igualdad de trato entre los beneficiarios de esta prestación extraordinaria.

También se ha realizado un seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el Informe n.º 1.549, así como de lo instado en la Resolución adoptada por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas con respecto a dicho Informe en su sesión del día 21 de mayo de 2024.

¿Cuál ha sido el resultado de la revisión de las prestaciones concedidas provisionalmente?

Finalizado el proceso de revisión, el número definitivo de **personas beneficiarias** de esta prestación ha sido de **1.447.362** (**el 97,35 % del total de resoluciones provisionales adoptadas**), ascendiendo **el importe abonado** por este concepto a un total de **3.614.031.420,89 euros**, **denegándose,** tras este proceso, un total de **39.447 prestaciones**. El **importe exonerado** por las cotizaciones sociales asociadas a dicha prestación se ha elevado a **1.458.700.571,47 euros**.

Del total de prestaciones definitivas, el **94,55 % fueron reconocidas sin ver modificado su importe provisional inicial,** el **0,85 % vieron incrementado su importe** y el **4,59 % vieron minorado dicho importe**.

Principales resultados y conclusiones

I. ¿Ha cumplido la DGOSS las recomendaciones formuladas en el Informe n.º 1.549?

- La DGOSS **ha cumplido totalmente** las **recomendaciones formuladas por este Tribunal en su Informe n.º 1.549**:

  - ✓ Ha publicado **sus criterios** interpretativos en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.
  - ✓ Ha adoptado nuevos **criterios dirigidos a garantizar la homogeneidad e igualdad de trato** de las personas beneficiarias de esta prestación.
  - ✓ Ha **impulsado**, asimismo, las actuaciones necesarias tendentes a desarrollar **el proceso de revisión** a llevar a cabo por las MMCCSS.

- No obstante, este Tribunal ha observado que han seguido produciéndose determinadas **situaciones de desigualdad de trato entre las personas beneficiarias de esta prestación**, que habían sido ya puestas de manifiesto en el mencionado Informe y que no han sido solventadas.

- Estas desigualdades tienen su origen en:

  - ✓ La **aplicación, por parte de las MMCCSS, de diferentes criterios** en materias relacionadas, principalmente, con el cálculo de la base reguladora de la prestación y su incompatibilidad con otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social.
  - ✓ **La aplicación de la presunción de cumplimiento del requisito de reducción de la facturación** ha generado, conforme ya se expuso en el Informe n.º 1.549, una desigualdad de trato en relación con aquellas solicitudes de prestaciones que fueron denegadas, con anterioridad a la aplicación de dicha presunción que, sin embargo, hubiesen sido objeto de reconocimiento al cumplir dicha presunción.

2. Del proceso de revisión debe destacarse que:

- Las MMCCSS, a instancia de la DGOSS, **iniciaron el proceso de revisión** de las resoluciones provisionales de la PECATA en el mes de **septiembre de 2023**, efectuándose de acuerdo con los criterios e instrucciones dictadas por este centro directivo.

- Se han reconocido definitivamente prestaciones **subsistiendo no obstante las siguientes incidencias** ya puestas de manifiesto en el Informe n.º 1.549.

Las MMCCSS han manifestado su **conformidad** con respecto a **4.349** incidencias recogidas en el mencionado Informe, comunicando el inicio de las actuaciones tendentes al reintegro de las cantidades indebidamente abonadas.

- La verificación de los supuestos de **suspensión de la actividad y reducción de la facturación superior al 75 %** se ha verificado mediante el análisis de una muestra de expedientes, habiéndose obtenido un **cumplimiento del 89,62 % y 97,40 % respectivamente.**
- Asimismo, algunas MMCCSS han manifestado que, si bien, en determinados supuestos, no comparten el criterio expuesto por este Tribunal procederán igualmente a iniciar dichos procedimientos de reintegro.
- Finalizado el proceso de revisión, **se ha generado una deuda**, derivada de las prestaciones indebidamente abonadas a **105.916 personas beneficiarias**, por importe de **127.041.088,66 euros**, **recuperándose** por las MMCCSS **71.361.894,03 euros** y por la TGSS **48.466.394,46 euros.**

- En consecuencia, este Tribunal considera que **las MMCCSS han cumplido sustancialmente las recomendaciones** recogidas en el Informe n.º 1.549.

3. El Instituto Social de la Marina ha cumplido totalmente la recomendación realizada en el Informe n.º 1.549

El Instituto Social de la Marina **ha regularizado todas las incidencias** puestas de manifiesto por este Tribunal en el Informe n.º 1.549 procediendo, asimismo, a efectuar las actuaciones oportunas tendentes a lograr la recuperación de los importes indebidamente abonados en concepto de PECATA.

4. Con respecto a la regularización de las exoneraciones en las cotizaciones sociales practicadas

- La TGSS **ha reclamado** las cotizaciones sociales exoneradas a **53.487 personas** trabajadoras autónomas, por un importe de **41.662.843,57 euros**, recuperando, hasta el momento, un total de **41.276.746,39 euros**.

- Al menos **4.721 personas trabajadoras autónomas sin derecho a prestación** mantenían, sin embargo, la exoneración de sus cuotas sociales por un importe de **4.352.784,33 euros.**

No obstante, lo anterior, con posterioridad a los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal las MMCCSS **han rectificado la situación de la prestación** inicialmente comunicada a la TGSS con respecto a **1.265 personas**, confirmando, asimismo, dicho servicio común, **el derecho a la exoneración** en el resto de estas personas debido a otra serie de modificaciones efectuadas por las MMCCSS tras la finalización de dichos trabajos.

- **2.905 personas beneficiarias** de esta prestación **no figuran con exoneraciones** en sus cotizaciones sociales en los sistemas de información de la TGSS, informando este servicio común que, **las MMCCSS han rectificado, una vez finalizados los trabajos de fiscalización, la situación de 508 de estas personas, mientras el resto** de los supuestos vienen derivados por la falta de coincidencia existente entre los períodos de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y los períodos de percepción de la PECATA comunicados por las MMCCSS a dicho servicio común.

  En consecuencia, **las recomendaciones formuladas** a este servicio común en el Informe n.º 1.549 **se consideran cumplidas sustancialmente**.

Valoración Global

Las MMCCSS han efectuado el proceso de revisión de las resoluciones provisionales de concesión de la prestación extraordinaria por cese de actividad de las personas trabajadoras autónomas de conformidad con los criterios e instrucciones dictadas por la DGOSS, efectuando las actuaciones necesarias tendentes a la recuperación de las cantidades indebidamente abonadas inicialmente.

Por su parte, la TGSS ha regularizado, de acuerdo con la información comunicada por dichas entidades gestoras, las exoneraciones de cotizaciones sociales indebidamente practicadas, reclamando, asimismo, las cotizaciones sociales adeudadas.

No obstante, en el proceso de revisión de la prestación han seguido produciéndose determinadas circunstancias, ya advertidas en el Informe n.º 1.549, generando desigualdad de trato entre las personas potencialmente beneficiarias de esta prestación debido a la falta de homogeneidad en la aplicación de criterios por parte de las MMCCCSS y por las modificaciones normativas efectuadas, en ocasiones de forma extemporánea, en la regulación del procedimiento de concesión de esta prestación.