



CRITERIO 15/2023 EN RELACIÓN CON EL MES DE REFERENCIA A EFECTOS DE ACREDITAR LA REDUCCIÓN DE LA FACTURACIÓN EXIGIBLE PARA ACCEDER A LA PRESTACIÓN EXTRAORDINARIA POR CESE DE ACTIVIDAD

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, estableció en su artículo 17, con carácter excepcional y vigencia limitada hasta el último día del mes en que finalizara el estado de alarma declarado por 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, la prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por declaración del referido estado de alarma (PECATA), bien por haber quedado suspendida su actividad por esa causa, o bien, sin haberse suspendido la actividad, por haberse reducido su facturación en el mes natural anterior a aquel en el que se solicitara la prestación, al menos, en un 75 por ciento en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior.

La urgencia con la que hubo de elaborarse el citado artículo -que fue aprobado solo tres días después de declararse el estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo-, la gravedad de la situación y lo novedoso de la PECATA, que no tenía precedentes en el ordenamiento de la Seguridad Social, dio lugar a numerosas lagunas en su redacción, siendo uno de los aspectos más controvertidos la acreditación del requisito de reducción de la facturación, que ha precisado de aclaración por parte de esta Dirección General:

- Determinación de la documentación contable a presentar para acreditar dicha reducción.
- Cuál era el semestre de referencia -los últimos seis meses del año 2019- y los meses computables en aquellos supuestos en que la actividad no se hubiera ejercido en la totalidad de los últimos seis meses del año 2019, cuestiones estas últimas que se encargó de precisar el Criterio 6/2020;

Muchas de estas aclaraciones se incorporaron a posteriores modificaciones del referido artículo mediante sucesivos reales decretos-leyes con la finalidad de mejorar la cobertura de la prestación.

Asimismo, con la indicada finalidad, el requisito relativo a la reducción de la facturación tuvo que modularse en las referidas reformas del artículo. Así, el 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, como consecuencia de



la evolución de la crisis sanitaria y la prórroga del estado de alarma, determinó que la reducción de la facturación se calculara en relación con la efectuada en los 12 meses anteriores para los trabajadores autónomos que desarrollasen actividades en alguno de los códigos de la CNAE 2009 entre el 9001 y el 9004. Alternativamente, para producciones agrarias de carácter estacional, el requisito se consideró cumplido cuando la facturación promedio en los meses de campaña de producción anteriores al mes de solicitud de la prestación se viera reducida, al menos, en un 75 por ciento en relación con los mismos meses de la campaña del año anterior.

El Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, aún matizó más la norma anterior en su disposición final primera, no solo en relación con los trabajadores autónomos agrarios de producciones de carácter estacional incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrario, sino también en relación con los trabajadores de producciones pesqueras, marisqueras o de productos específicos de carácter estacional incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

Posteriormente, la 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, introduce un parámetro diferente a estos efectos:

“Disposición adicional segunda. Acreditación de la reducción de la facturación por los trabajadores autónomos que han percibido las prestaciones por cese de actividad contempladas en los Reales Decretos-leyes 8/2020, de 17 de marzo, 24/2020, de 26 de junio, y 30/2020, de 29 de septiembre.

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 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 periodo 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.”

El 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, introdujo un cambio en la forma de acreditar el requisito de reducción de la facturación no contempladas inicialmente en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Esta modificación afecta en el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, únicamente a los trabajadores autónomos que tributan por estimación objetiva, pero se extiende ya a todos los trabajadores autónomos en el Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, que determina en su disposición final quinta:

“Disposición final quinta. Modificación 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.

Se modifica la 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, que queda redactada en los siguientes términos:

«Disposición adicional segunda. Acreditación de la reducción de la facturación por los trabajadores autónomos que han percibido las prestaciones por cese de actividad contempladas en los Reales Decretos-leyes 8/2020, de 17 de marzo, 24/2020, de 26 de junio, y 30/2020, de 29 de septiembre.

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 periodo 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.”

Es decir, se entiende cumplido el requisito de reducción de la facturación en un 75 por ciento si en la respectiva actividad el número diario de trabajadores activos afiliados al sistema durante el periodo a que corresponda la prestación es inferior en más de un 7,5 por ciento al número medio diario correspondiente al segundo semestre de 2019, sin perjuicio de que cuando no concorra esa circunstancia el trabajador pueda acreditar dicha reducción a través de su documentación contable o, de no disponer de ésta, por cualquier medio admitido en derecho.



Esta reforma permite dar el mismo tratamiento a todos los trabajadores autónomos a efectos de acreditar la reducción de su facturación cualquiera que sea su forma en que tributen, ya que ofrece un parámetro objetivo, preciso y accesible para aquellos que no estén obligados a llevar los libros que acreditan el volumen de actividad y, por tanto, no dispongan de la documentación contable que inicialmente se requería.

Además, asocia el parámetro de la reducción en el número diario de trabajadores del segundo semestre de 2019 al periodo que corresponda a la percepción de la prestación, es decir, vincula la acreditación de la reducción de la facturación al tiempo de cobro.

Por último, la disposición final 5 del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, 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, modifica el artículo 17.9 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, añadiendo que:

“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.

En el caso de que se compruebe que el interesado no tiene derecho a la prestación en ninguno de los supuestos contemplados en el apartado primero, se iniciarán los trámites de reclamación de las cantidades indebidamente percibidas.”

Sin embargo, pese a las mejoras expuestas, persiste en la regulación de la prestación extraordinaria por cese de actividad una evidente distorsión que ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas (TC) en su Anteproyecto de 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 (AIF), y que afecta a aquellos trabajadores autónomos que solicitaron la referida prestación en los meses de marzo y abril de 2020, especialmente a los primeros.

Siguiendo las consideraciones del TC puede señalarse que, si bien el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, no estableció nada inicialmente en relación con el plazo de presentación de la solicitud de la prestación, primero mediante criterio administrativo y posteriormente en virtud del nuevo apartado 8 introducido en el



artículo por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, se estableció que el reconocimiento de la prestación podría solicitarse hasta el último día del mes siguiente a aquel en que se produjera la finalización del estado de alarma, por lo que 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 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (si bien con efectos del 14 de marzo) hasta el día 31 de julio, último día del mes siguiente al día en que finalizó el estado de alarma (21 de junio de 2020).

Por su parte, el nacimiento del derecho a su percepción viene determinado por el 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 nace cuando queda acreditada esta suspensión, mientras que en el segundo este derecho nace cuando se acredita la reducción de la facturación en, al menos, un 75 por ciento 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.

Sin embargo, atendiendo a la fecha de la declaración del estado de alarma (14 de marzo) el TC considera 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 por ciento ni teniendo en cuenta la facturación del mismo mes de solicitud, marzo, ni la del mes anterior (febrero), y lo mismo, aunque en menor medida, puede decirse en relación con las efectuadas en el mes de abril, dado que la actividad económica no sufrió restricciones hasta el día 14 de marzo, cuando tuvo efectos el estado de alarma.

Teniendo en cuenta que, al menos, 474.812 prestaciones (alrededor del 67,59 por ciento del total de las prestaciones concedidas bajo el supuesto de reducción de facturación) tienen como fecha de inicio del hecho causante el mes de marzo y que la mayor parte de estas prestaciones (alrededor del 84 por ciento) fueron solicitadas durante los meses de marzo y abril de 2020, lo que representa, al menos, un 56,83 por ciento sobre el total de las solicitudes efectuadas bajo el supuesto de reducción de facturación, es evidente el que previsiblemente van a sufrir estos trabajadores cuando próximamente se proceda a la revisión de las resoluciones que provisionalmente han reconocido el derecho a la PECATA desde el mes de marzo o desde el mes de abril, puesto que les va a ser requerido el reintegro de la prestación en relación con aquellas mensualidades respecto de las que no puedan acreditar que en el mes natural anterior su facturación se había reducido un 75 por ciento respecto de la facturación de los últimos seis meses del año 2019. De otro lado, como bien señala el Tribunal de Cuentas la interpretación literal conduciría a una situación absurda.



Debe añadir esta Dirección General a lo expuesto que, si bien permitir la acreditación de la reducción de la facturación atendiendo al número medio diario de trabajadores con actividad afiliados al sistema de la Seguridad Social en la actividad económica correspondiente facilita para numerosos autónomos probar que la reducción de su facturación durante el período de percepción de la prestación ha alcanzado el 75 por ciento exigido, muchos otros trabajadores no pueden acogerse a este parámetro temporal, por lo que sus prestaciones no cubrirían la situación de necesidad desde el principio tal como sucede en el supuesto de acreditarse la reducción de la facturación a través de la reducción de afiliados.

En consecuencia, frente a la literalidad del artículo 17 .1 letra b) del RDL 8/2020, que señala el mes previo a la solicitud para la acreditación de la reducción de facturación es más coherente y razonable tomar como referencia temporal desde el hecho causante de la prestación, es decir, el mes en que efectivamente se produjo inicialmente la reducción en la facturación en el porcentaje exigido por la norma. La lógica y sistemática de las prestaciones del sistema de Seguridad Social vincula necesariamente el periodo en que surge el estado de necesidad con el hecho causante de la prestación que, a su vez, determina sus efectos económicos.

En atención a la situación en la que se encuentran los trabajadores autónomos que solicitaron la PECATA en marzo y abril, el TC señala en el apartado 4 de las “Conclusiones relativas a la falta de una regulación clara y estable” del AFI que:

“La fecha de inicio del devengo en el 67,59 % de las prestaciones reconocidas bajo el supuesto de reducción en la facturación (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 cumplir dicho requisito 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).”

Como consecuencia, en su Recomendación 2 afirma:

“Recomendación 2. La DGOSS, como órgano competente para la dirección y tutela de la gestión de las MCSSs (mutuas colaboradoras con la Seguridad Social), 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, se logre una homogeneidad e igualdad de trato entre sus beneficiarios.”

A fin de dar cumplimiento a esta Recomendación, esta Dirección General considera que el inicio en el abono de la prestación viene determinado por el hecho causante de esta, siendo en el presente caso el día 14 de marzo o el primero del mes en que el interesado acredite la reducción en su facturación de al menos el 75 por ciento respecto del promedio mensual de facturación de los últimos seis meses del año 2019 o de los seis meses inmediatamente anteriores al mes del hecho causante, de acuerdo con lo ya indicado en el criterio 6/2020 de esta DGOSS, para aquellos trabajadores autónomos que solicitaron la prestación extraordinaria por cese de actividad y que no pueden acreditar dicha reducción según lo establecido en la disposición final quinta del Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, en los términos siguientes:

1. Hecho causante.

El hecho causante de la prestación extraordinaria por cese de actividad se produce en el mes que se acredita la reducción de la facturación y se mantiene hasta extinción legal.

2. Trabajadores autónomos que percibieron la prestación extraordinaria por cese de actividad desde el mes de marzo de 2020.

Dado que, en el mes de marzo, 13 días fueron de normalidad y 18 días de estado de alarma, y a fin de acreditar la disminución de la facturación de al menos el 75% en el periodo del 14 al 31 de marzo, se tendrá en cuenta la facturación diaria en dicho periodo.

A tal efecto, deben acreditar mediante la aportación de la información contable que lo justifique o, de no estar obligados a llevar los libros que acreditan el volumen de actividad, por cualquier medio admitido en Derecho, la disminución de la facturación media diaria obtenida desde el 14 al 31 de marzo de 2020 -ambos incluidos- de, al menos, el 75% respecto a la facturación media diaria del segundo semestre de 2019 o de los seis meses inmediatamente anteriores al mes del hecho causante

Si no acreditan el requisito de la facturación en el mes de marzo en los términos expuestos deberán reintegrar la prestación. Ahora bien, los interesados podrán causar su derecho a la prestación extraordinaria desde el mes de abril o alguno de



los meses siguientes, hasta su extinción, si, en el correspondiente trámite de audiencia, acreditasen cumplir los requisitos en el mes que corresponda.

3. Trabajadores autónomos que percibieron la prestación extraordinaria por cese de actividad desde un mes posterior a marzo de 2020.

Deberán acreditar que su facturación en el mes que causa la prestación extraordinaria se redujo, al menos, en un 75 por ciento respecto del importe promedio mensual de la facturación que corresponde al segundo semestre de 2019 o de los seis meses inmediatamente anteriores al mes del hecho causante, mediante la aportación de la información contable que lo justifique o, de no estar obligados a llevar los libros que acreditan el volumen de actividad, por cualquier medio admitido en Derecho.

Los trabajadores que no acrediten por alguno de los medios anteriores la indicada reducción de su facturación en el mes en el que comenzaron a percibir la prestación extraordinaria deberán reintegrar el importe de la prestación percibida en ese mes, pero podrán causar su derecho a la prestación desde alguno de los meses siguientes hasta su extinción si, en el correspondiente trámite de audiencia, acreditasen cumplir los requisitos en el mes de que se trate.

4. Revisión.

Igualmente, las entidades gestoras procederán a la revisión de las resoluciones basadas en la reducción de la facturación para ajustarse a los términos de este criterio.