



CRITERIO 19/2023 PARA LA REVISIÓN DE PRESTACIONES EXTRAORDINARIAS POR CESE DE ACTIVIDAD COVID-19

Con motivo de la próxima revisión de los reconocimientos provisionales, efectuados por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones económicas extraordinarias por cese de actividad establecidas a causa del COVID 19, esta Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) considera necesario aclarar la interpretación que debe darse a la normativa de aplicación en relación con determinados requisitos.

1ª Cuestión que se plantea:

El artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial, y la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, establecen:

“En el caso de los trabajadores autónomos que tengan uno o más trabajadores a su cargo, deberá acreditarse al tiempo de solicitar la prestación el cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de Seguridad Social que tengan asumidas. Para ello emitirán una declaración responsable, pudiendo ser requeridos por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o por la entidad gestora para que aporten los documentos precisos que acrediten este extremo”.

Con objeto de realizar un control lo más homogéneo y automatizado posible sobre el cumplimiento del citado requisito, se va a solicitar a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) información relativa a si los autónomos habían cumplido sus obligaciones con la Seguridad Social respecto de sus propios trabajadores.

Ahora bien, la citada comprobación puede efectuarse en dos tiempos diferentes.

- En el momento del reconocimiento provisional, es decir, en el hecho causante

- En el momento del reconocimiento definitivo, es decir, en la actualidad.



A estos efectos, se requiere un criterio jurídico ajustado a derecho, máxime teniendo en cuenta que tras la revisión se emitirá la correspondiente resolución que abrirá la vía judicial.

Criterio DGOSS

El sentido literal de las disposiciones citadas en relación con el requisito sobre el cual se cuestiona cuál es la interpretación correcta es claro: ***“En el caso de los trabajadores autónomos que tengan uno o más trabajadores a su cargo, deberá acreditarse al tiempo de solicitar la prestación el cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de Seguridad Social que tengan asumidas.”***

A diferencia de lo que sucedía con el requisito de *“Hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social”*, establecido en el artículo 17.2.c) del anterior Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, respecto del cual se preveía que si en la fecha de la suspensión de la actividad o de la reducción de la facturación, como consecuencia de la declaración del estado de alarma no se cumpliera este requisito el órgano gestor invitaría al pago al trabajador autónomo para que en el plazo improrrogable de treinta días naturales ingresara las cuotas debidas, produciendo la regularización del descubierto plenos efectos para la adquisición del derecho a la protección, de lo que cabía deducir que si no se acreditaba tal requisito en la fecha de solicitud esta deficiencia podía subsanarse posteriormente, una vez que el órgano gestor invitara al pago de las cuotas debidas, no sucede lo mismo con el cumplimiento de las obligaciones laborales y de Seguridad Social que el trabajador autónomo tenga asumidas con los trabajadores a su cargo, el cual sin duda debe acreditarse *“al tiempo de solicitar la prestación”*, momento que ha de servir de referencia a la TGSS para suministrar la información sobre el cumplimiento de obligaciones de Seguridad Social respecto de los trabajadores a cargo del autónomo.

2ª. Cuestión que se plantea.

A. NORMATIVA QUE REGULA EL ABONO AL BENEFICIARIO DE LA COTIZACIÓN AL RÉGIMEN ESPECIAL:

En el apartado 6 del artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, precepto dedicado a la *“prestación de cese de actividad y trabajo por cuenta propia”* (que usualmente se conoce como *“POECATA”*) y que pudo percibirse desde el 1 de julio hasta el 30 de septiembre de 2020, se establece que, juntamente con dicha prestación, el órgano gestor abonará al beneficiario:



“(…) el importe de las cotizaciones por contingencias comunes que le hubiera correspondido ingresar de encontrarse el trabajador autónomo sin desarrollar actividad alguna, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 329 del Real Decreto Legislativo 8/2019, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social”.

Esta misma redacción se reproduce en relación con las prestaciones denominadas usualmente como “PROPOECATA” y “POECATA2”, previstas en el apartado 7 de la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, que pudieron percibirse desde el 1 de octubre de 2020 hasta el 31 de enero de 2021.

Y lo mismo cabe señalar respecto de la prestación “POECATA3”, en el apartado 7 del artículo 7 del Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, que pudo percibirse desde el 1 de febrero hasta el 31 de mayo de 2021.

Y para “POECATA4”, en el apartado 7 del artículo 7 del Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos, que pudo recibirse desde el 1 de junio hasta el 30 de septiembre de 2021. E igualmente para “PECANE2.3”, en el apartado 6 del artículo 8 de esta última norma y con la misma extensión temporal.

Lo mismo se reguló para “POECATA5”, en el apartado 7 del artículo 10 del Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, que pudo percibirse desde el 1 de octubre de 2021 hasta el 28 de febrero de 2022. Y también para “PECANE2.4”, en el apartado 6 del artículo 11 de esta última norma y con idéntica vigencia.

En consecuencia, la redacción en todas estas normas ha permanecido invariable y de cómo se interprete su aplicación dependerá cómo deban revisarse los reconocimientos provisionales de las correspondientes prestaciones en todos los supuestos indicados.

El artículo 329 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), al que se remiten todos estos preceptos, en su redacción a la fecha en que se reconocieron



provisionalmente las correspondientes prestaciones, contempla en su apartado 1.b), como parte de la acción protectora por cese de actividad, lo siguiente:

“El abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo al régimen correspondiente. A tales efectos, el órgano gestor se hará cargo de la cuota que corresponda durante la percepción de las prestaciones económicas por cese de actividad. La base de cotización durante ese período corresponde a la base reguladora de la prestación por cese de actividad en los términos establecidos en el artículo 339, sin que, en ningún caso, la base de cotización pueda ser inferior al importe de la base mínima o base única de cotización prevista en el correspondiente régimen (...)”.

A este respecto, el artículo 339.1 del TRLGSS establece la forma de cálculo de la base reguladora de “POCATA”, que da lugar a la determinación también de la base de cotización durante el percibo de dicha prestación:

“La base reguladora de la prestación económica por cese de actividad será el promedio de las bases por las que se hubiere cotizado durante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese”.

Y el artículo 14 del Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, que desarrolla reglamentariamente las previsiones legales sobre la prestación ordinaria de cese de actividad, establece lo siguiente:

“1. Dentro de la acción protectora del sistema de protección por cese de actividad, el abono de la cotización por contingencias comunes incluirá la incapacidad temporal. El abono de la cotización a la Seguridad Social se efectuará por los mismos periodos en los que se percibe la prestación económica por cese de actividad.

2. La base de cotización durante la percepción de las prestaciones por cese de actividad corresponde a la base reguladora de la prestación por cese de actividad, en los términos establecidos en el apartado primero del artículo 9 de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, sin que, en ningún caso, la base de cotización pueda ser inferior al importe de la base mínima o base única de cotización vigente en el correspondiente régimen y de acuerdo con las circunstancias específicas concurrentes en el beneficiario.

Aquellos colectivos que, durante la actividad, coticen por una base reducida, en línea con lo establecido en el artículo 13.2.d), cotizarán por una



base de cotización reducida, durante la percepción de la prestación por cese de actividad (...)”

Como puede observarse, lo que se determina tanto en el artículo 329 del TRLGSS, al que remite expresamente la normativa sobre las prestaciones a que se ha hecho referencia en el apartado I, como el artículo 14 de la norma reglamentaria que lo desarrolla, es exclusivamente la base de cotización a tener en cuenta durante la percepción de la respectiva prestación, pero en modo alguno se concreta cuál deba ser la cuota por contingencias comunes a calcular en función de dicha base de cotización.

Es en este aspecto donde se produce una duda interpretativa, ¿cómo debe calcularse la cuota a aplicar sobre la base de cotización?

1.- Por un lado, tenemos que si la cuota que venía cotizando el autónomo cuando solicitó “POECATA” se encontraba reducida o bonificada (por ejemplo, en el caso de la denominada “tarifa plana”, cuando se contase o no con la cobertura de cese de actividad, según el tipo de prestación) y tales beneficios se mantuvieron durante todo o parte del período en que se percibió dicha prestación, y el órgano gestor ha de abonar una cotización calculada como si no existiera tal beneficio, pasando así a disfrutar de una mejor condición el beneficiario durante el cobro de esta cuota que si no hubiese solicitado “POECATA”, lo que además supondría que el beneficiario percibiría una cantidad por las cotizaciones efectuadas superior a la que realmente ingresó.

Y ello con independencia de que la base de cotización sí quede determinada legalmente durante el cobro de “POECATA” por lo previsto en las disposiciones específicas citadas.

En definitiva, según esta interpretación, la referencia al artículo 329 del TRLGSS se realiza exclusivamente para la determinación de la base de cotización durante el percibo de la prestación, que se calculará mediante el promedio mensual de las últimas doce bases de cotización, pero en ningún caso al cálculo de la cuota por contingencias comunes, que deberá ser el resultado de aplicar las normas generales de cotización y, entre ellas, las que contemplan las reducciones o bonificaciones correspondientes a las circunstancias específicas de cada autónomo

No siendo equiparable la situación del autónomo que ya no se encuentra de alta en el régimen especial (en el caso de “POECATA” cuando se produce la baja en dicho régimen), que la del perceptor de “POECATA” y demás prestaciones similares, en que se mantiene la actividad por cuenta propia de alta en el régimen especial, y en que el autónomo sigue obligado a cotizar por todas las contingencias, incluidas las comunes.



2.- Otra posible interpretación consiste en partir del apartado 1 del artículo 9 del Real Decreto ley 24/2020, de 26 de junio, entendiéndose que se equiparaba a la prestación ordinaria de cese de actividad, con algunas particularidades, vinculadas a la situación económica derivada de la pandemia vivida en esos momentos a consecuencia del COVID-19, a la hora de determinar si el trabajador autónomo cumplía o no requisitos para el acceso a la prestación.

El citado Artículo 9. 6, segundo párrafo, prevé:

“La mutua colaboradora o, en su caso, el Instituto Social de la Marina, abonará al trabajador junto con la prestación por cese en la actividad, el importe de las cotizaciones por contingencias comunes que le hubiera correspondido ingresar de encontrarse el trabajador autónomo sin desarrollar actividad alguna, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 329 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social”

En definitiva, se considera que la norma hace una remisión expresa a las disposiciones que regulan la prestación de cese de actividad ordinaria en esta materia.

El artículo 329.1.b) del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, establece que:

“El abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo al régimen correspondiente. A tales efectos, el órgano gestor se hará cargo de la cuota que corresponda durante la percepción de las prestaciones económicas por cese de actividad. La base de cotización durante ese período corresponde a la base reguladora de la prestación por cese de actividad en los términos establecidos en el artículo 339, sin que, en ningún caso, la base de cotización pueda ser inferior al importe de la base mínima o base única de cotización prevista en el correspondiente régimen.”

Para esta segunda interpretación, si la base de la prestación de cese de actividad ordinaria se calcula con el promedio de las bases de cotización de los doce meses anteriores al cese, y la base que se toma en consideración para el cálculo de la cotización que debe asumir la Entidad Gestora de la prestación es esta misma, sin que nunca pueda ser inferior a la base mínima o base única de cotización prevista para el régimen, se entiende que para el cálculo de la cotización que se debe abonar al autónomo junto con el subsidio en las prestaciones POECATA, PROPOETA Y POECATA II (prestaciones que están asimiladas al cese de actividad ordinario según establecen



las normas reguladoras de las prestaciones), parece que lo más ajustado a la literalidad y espíritu de la norma es que se tome el importe de la base de cotización, que en este caso sería el importe de la base de la prestación, y no el importe real que el autónomo abona en concepto de cotización mensualmente en función de sus circunstancias particulares (exenciones, bonificaciones, etc.).

En cualquier caso, ha de quedar claro que la interpretación que se realice exclusivamente tendría efectos respecto a estas prestaciones extraordinarias de cese de actividad por COVID-19.

B. CONSECUENCIAS DE CADA INTERPRETACION EN LA GESTIÓN

En la 1ª.- Conllevaría, desde la perspectiva de los beneficiarios, realizar reclamaciones de cotización indebidamente abonada al autónomo.

Además, obligaría a la TGSS a facilitar las cotizaciones reales devengadas por los trabajadores autónomos en el momento del hecho causante de la prestación

En la 2ª.- El beneficiario de “POECATA” (prestación extraordinaria por cese de actividad COVID-19) y prestaciones similares percibirían durante su cobro unas cuotas por contingencias comunes por importe superior al que efectivamente abonan en sus recibos a la TGSS.

A su vez, significaría el abono al autónomo -en este momento de la revisión- de unos importes que difícilmente podría ingresar ya en la TGSS, para además tener que aplicarlos en las bases de cotización correspondiente a cada periodo.

A efectos de la revisión y reconocimiento definitivo de las prestaciones extraordinarias por cese de actividad derivada del COVID-19, se requiere el criterio jurídico a efectos de determinar el importe a abonar al autónomo en concepto de cuota de la Seguridad Social.

Criterio DGOSS

La cuestión que se plantea parte del hecho de que, junto con las prestaciones por cese de actividad reconocidas al amparo del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio; Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre; Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero; Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo; y del Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, los organismos gestores debían abonar a los trabajadores autónomos perceptores de dichas prestaciones el importe de las cotizaciones por contingencias comunes que les hubiera correspondido ingresar de encontrarse sin



desarrollar actividad alguna, según dice el precepto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 329 del TRLGSS.

Aunque la base de cotización sobre la cual debían calcularse las cotizaciones parece claro que debe ser la establecida en el artículo 329 del TRLGSS para el supuesto de que el trabajador autónomo no efectúe actividad alguna y que consiste en el promedio de las bases por las que se hubiere cotizado durante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese, sin que, en ningún caso, la base de cotización pueda ser inferior al importe de la base mínima o base única de cotización prevista para el régimen, conforme determinan el artículo 339.1 del TRLGSS en relación con el citado artículo 329.1.b), cabe dudar de cuál pueda ser la cuota a aplicar, ya que nada aclara la normativa en cuestión qué cuota aplicar para el caso de que al trabajador autónomo le pudiera corresponder disfrutar, durante todo o parte del período durante el cual percibió la prestación, reducciones o bonificaciones en la cotización (por ejemplo, la denominada “tarifa plana”).

Así, cabe considerar que el órgano gestor solo habría estado obligado a abonar al trabajador autónomo la cuota que le hubiera correspondido teniendo en cuenta dichos beneficios y el tiempo en que estos se mantuvieron durante el período en que percibió la prestación, pero también puede entenderse que debió de abonar al trabajador la cotización como si no existieran tales beneficios.

Partiendo de que los organismos gestores han abonado a los trabajadores autónomos la cuota íntegra durante todo el período de percepción de las prestaciones por cese de actividad a las que se hace referencia, es decir, sin tener en cuenta posibles beneficios en la cotización a los que pudieran tener derecho, optar por una u otra interpretación podría tener consecuencias muy distintas a efectos de la revisión que ahora va a llevarse a cabo, ya que si se estima que, efectivamente, sí que debieron tenerse en cuenta esas posibles exenciones o reducciones en la cuota habría que reclamar a los beneficiarios la diferencia, obligando además a la TGSS a facilitar las cotizaciones reales devengadas por aquéllos en el momento del hecho causante de la prestación.

Por el contrario, si se estima que lo correcto fue abonar las cotizaciones sin tener en cuenta los posibles beneficios en la cotización, los trabajadores autónomos se beneficiarían de una cotización por contingencias comunes por un importe superior al que efectivamente abonan en sus recibos a la TGSS.

También se dice que significaría el abono al autónomo en el momento de la revisión de unos importes que difícilmente podría ingresar ya en la TGSS, para además tener que aplicarlos en las bases de cotización correspondiente a cada periodo, aunque



cabe señalar que ese abono ya se ha producido y el precepto, norma especial, omite cualquier consideración en cuanto a que el trabajador autónomo tenga que ingresar las posteriores diferencias en la cotización, debiendo tenerse en cuenta además que éstas tendrían su origen en una errónea interpretación de la norma por parte del órgano gestor.

A la vista de la disyuntiva que se plantea en relación con la aplicación del apartado 6 del artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, así como en relación con los demás preceptos de igual contenido de los posteriores reales decretos-leyes a los que se ha hecho referencia, se estima que cuando determinan que *“La mutua colaboradora o, en su caso, el Instituto Social de la Marina, abonará al trabajador junto con la prestación por cese en la actividad, el importe de las cotizaciones por contingencias comunes **que le hubiera correspondido ingresar de encontrarse el trabajador autónomo sin desarrollar actividad alguna**, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 329 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre,...*”, la remisión al citado artículo del TRLGSS no implica que la cotización que debe abonarse al trabajador tenga que calcularse exclusivamente sobre la base de cotización prevista expresamente para tal eventualidad y que, al no efectuar remisión o previsión alguna en cuanto a la cuota ésta deba ser la que le correspondería como activo, pues, por una parte, no hay precepto alguno al que remitirse a efectos de determinación de la cuota en el supuesto de cese total en la actividad y, por otra parte, claramente establece el apartado 6 del artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, que la consideración del trabajador autónomo como si se encontrara sin desarrollar actividad alguna es a efectos del *“importe de las cotizaciones”*, el cual, sin duda, se obtiene aplicando la cuota que corresponde en situación de cese de actividad total, es decir, sin que proceda aplicar beneficio alguno en la cotización, a la base prevista para esas situaciones.

Debe tenerse en cuenta a estos efectos que otra opción por parte del legislador habría llevado a la imposibilidad de gestionar el abono de la cotización al autónomo desde el momento en que se resolvió provisionalmente la prestación, ya que el organismo gestor tendría que haber conocido para cada uno de los beneficiarios las exenciones o deducciones en la cotización a las que pudieran tener derecho, así como el período en que debían aplicarse, lo que no parece que en las circunstancias que concurrieron pudiera ser gestionable, por lo que habría sido inevitable el reintegro masivo de diferencias de cotización, con evidente perjuicio para los trabajadores que se vieran obligados a abonar las cantidades resultantes.

Por ello, considera esta Dirección General que el importe de las cotizaciones por contingencias comunes que la mutua colaboradora o, en su caso, el Instituto Social de la Marina, debía abonar a los trabajadores junto con la prestación por cese en la



actividad en estos supuestos era el importe resultante de aplicar el tipo de cotización al promedio de las bases por las que se hubiere cotizado durante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores al hecho causante, sin que, en ningún caso, la base de cotización pudiera ser inferior al importe de la base mínima o base única de cotización prevista en el correspondiente régimen, sin aplicar a esos efectos beneficios en la cotización que correspondieran al trabajador de acuerdo con sus circunstancias.