

DICTAMEN JURÍDICO SOLICITADO POR LA JUNTA DE GOBIERNO DEL **ILUSTRE COLEGIO DE LA ABOGACÍA DE MADRID**

Prof. Dra. Dña. María Emilia Casas Baamonde



ILUSTRE COLEGIO
DE LA ABOGACÍA
DE MADRID

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.	4
I. Objeto del Dictámen Jurídico.	11
II. Antecedentes.	13
III. Dictamen.	26
1. Análisis de la problemática jurídica y casuística.	26
1.1. <i>Mutualistas alternativos activos: análisis situacional</i>	26
1.2. <i>Mutualistas alternativos pasivos.</i>	33
1.3. <i>Información jurídica y propuestas plurales de solución.</i>	35
2. Un consenso político extendido, pese a las divergencias, sobre las lógicas de las soluciones, y su hibridación, para la mejora de las condiciones de jubilación de los profesionales de la abogacía.	36
2.1. <i>Propuestas del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid; la llamada a la iniciativa legislativa del Gobierno y de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados.</i>	36
2.2. <i>Las iniciativas de los parlamentos autonómicos; el valor superior del pluralismo político en expresión de consenso y de disenso.</i>	38
2.3. <i>El Congreso de los Diputados; la divergencia política.</i>	41
2.4. <i>Propuestas de la Mutualidad de la Abogacía; la inversión de las preferencias.</i>	45
2.5. <i>El análisis del Consejo General de la Abogacía; la necesidad de una reforma legal para habilitar una pasarela al RETA.</i>	47
3. La posición del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; una pasarela al RETA de mutualistas alternativos acotada por un doble criterio: tiempo de incorporación a la Mutualidad y vulnerabilidad actual	48
3.1. <i>Comparecencia de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el Congreso de los Diputados; sin propuesta del Gobierno y con la metodología de la Comisión del Pacto de Toledo como punto de partida.</i>	48
3.2. <i>La propuesta del Gobierno en el Senado: una pasarela al RETA con limitaciones subjetivas, cronológicas cambiantes y por razón de vulnerabilidad.</i>	49
3.3. <i>Las últimas declaraciones públicas de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.</i>	51
4. Propuestas de este Dictamen. Propuesta legislativa reformadora: “pasarela” temporal al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos sin limitaciones subjetivas.	51
4.1. <i>La obligada separación de la regulación legal excepcional de la “pasarela” al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos de la opción de política legislativa de la Ley 30/1995: la transferencia de las cotizaciones mutualistas a la Seguridad Social</i>	51

RESUMEN EJECUTIVO

Un conflicto complejo y multifacético con relevante impacto social

Este Dictamen, elaborado por encargo de la Junta de Gobierno del ICAM, analiza la problemática que afrontan los mutualistas alternativos de la Mutualidad de la Abogacía, especialmente, aunque no solo, de los activos, cuya pensión de jubilación resulta insuficiente para garantizarles una vida digna. Este documento se fundamenta en los principios constitucionales de suficiencia prestacional y de suficiencia económica de todos los ciudadanos mediante pensiones de jubilación adecuadas y actualizadas, que han de informar la legislación positiva, proponiendo soluciones interpretativas del Derecho vigente y de *lege ferenda*, que respetan tanto la sostenibilidad del sistema público de pensiones como la solvencia de la Mutualidad de la Abogacía.

El conflicto es complejo y multifacético. Su análisis jurídico parte de la coexistencia de la dualidad de regímenes jurídicos de previsión social privada de carácter de carácter voluntario ejercida por la Mutualidad, que puede ser alternativa o complementaria del sistema público de Seguridad Social y de la variedad de los estándares económicos en que se sustancian, de modo que las soluciones que se proponen en este Dictamen para ofrecer suficiencia prestacional a los mutualistas *alternativos* afectados por la baja cuantía de sus pensiones de jubilación tienen en cuenta la situación de los demás mutualistas, complementarios y alternativos, así como, obviamente, de las demás personas encuadradas obligatoriamente en el RETA; en otras palabras, las soluciones posibles del conflicto no pueden ignorar la sostenibilidad del "régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad" (art. 41 CE) y la necesidad de salvaguardar el equilibrio financiero y la solvencia de la Mutualidad de la Abogacía y los derechos de los mutualistas.

Situación de los mutualistas alternativos

El problema central identificado es la insuficiencia de las pensiones de jubilación para un grupo significativo de mutualistas alternativos que, a pesar de largas carreras de cotización a la Mutualidad, recibirán pensiones de cuantía inferior

a la mínima garantizada por el sistema público de Seguridad Social identificables de mínimos vitales de subsistencia digna en la línea legislativa reformadora más reciente de converger progresivamente hacia la cobertura del umbral de pobreza de los hogares. Esta situación es particularmente grave, porque estos mutualistas no pueden transferir sus aportaciones de la Mutualidad de la Abogacía al RETA, debido a la ausencia de un marco legislativo que permita dicha transferencia o el cómputo recíproco de cotizaciones entre ambos sistemas. Aproximadamente un tercio de los mutualistas activos se encuentra en esta situación, lo que subraya la urgencia de encontrar soluciones adecuadas a la resolución del problema.

Para abordar la insuficiencia de las pensiones de jubilación de los mutualistas alternativos, este Dictamen propone la creación por el legislador estatal de una pasarela legislativa extraordinaria, que permita a los mutualistas alternativos optar voluntariamente por su afiliación y alta en el RETA, transfiriendo sus cotizaciones y rendimientos acumulados en la Mutualidad de la Abogacía al sistema público de Seguridad Social. Esta medida está diseñada para garantizar que estos mutualistas puedan acceder a pensiones de jubilación suficientes y dignas, de conformidad con los artículos 41 y 50 CE, que establecen los principios de suficiencia prestacional ante situaciones de necesidad y de suficiencia económica durante la tercera edad de todos los ciudadanos.

La pasarela legal al RETA debe ser una medida extraordinaria y temporal, permitiendo la integración voluntaria de los mutualistas alternativos en el sistema público. Se propone que el proceso incluya la conversión de las cotizaciones mutualistas en años de cotización al RETA, lo que facilitaría el acceso a pensiones más adecuadas. Además, el Dictamen subraya la importancia de que esta transición sea flexible, adaptándose a las diferentes situaciones de los mutualistas, especialmente para aquellos de mayor edad y cortos períodos de cotización. Para ello, toma como criterios conformadores de su régimen jurídico la edad y la duración de los períodos cotizados en la Mutualidad.

Propuestas ante la insuficiencia prestacional de los mutualistas alternativos: la pasarela legal al RETA

Una pasarela con condiciones diferentes en función de la edad y el período de cotización

La incorporación de los mutualistas alternativos al RETA a través de la pasarela legal temporal implica el sometimiento a condiciones diferentes en función de la edad y el período de cotización. A estos efectos, se distinguen tres grupos de mutualistas alternativos. Para los mutualistas alternativos que, en el momento de integrarse en el RETA, tuvieran 49 años cumplidos y no hubieran cubierto el período de carencia de 15 años, lo que les impedirá acceder a la pensión, se proponen condiciones de incorporación al RETA más flexibles, dirigidas fundamentalmente a facilitar que esos mutualistas alternativos reúnan dicho período mínimo de cotización, **pero también para mejorar sus bases reguladoras y las cuantías de sus pensiones de jubilación.** Para los menores de 49 años que hayan cubierto el período mínimo de cotización, pero para los que, en el momento de acceder a la pasarela legal extraordinaria al RETA, la suma de años cotizados, más los que restaran para alcanzar la edad legal ordinaria de jubilación, fuera inferior a 26 años (o, en otros términos, al 75% de la prestación), se prevén condiciones que faciliten el incremento de la cuantía de la prestación. Por último, el resto de mutualistas alternativos, con período de carencia y posibilidades de alcanzar el 100% de la pensión de jubilación, podría acogerse a la pasarela legal, pero asumiendo el coste de su integración en el RETA, en su caso.

La pasarela al RETA no es una solución que provoque desigualdades injustificadas a la luz del canon del artículo 14 CE, pues está provista de una justificación objetiva -la situación de necesidad específica de mutualistas alternativos con pensiones de jubilación por causar insuficientes para asegurar su subsistencia digna- y es necesaria y proporcional al fin de garantizar la suficiencia económica de dichos mutualistas alternativos en su jubilación. En este sentido, se sostiene que la legislación debe abrir la pasarela a todos los mutualistas alternativos afectados, sin imponer criterios de vulnerabilidad económica adicionales, ya contenidos en su situación de necesidad específica, que podrían limitar injustificadamente su acceso al sistema público de Seguridad Social. En relación con otros colectivos de mutualistas alternativos no afectados por esa situación de necesidad específica, y de mutualistas que fueron alternativos y están ya incorporados al sistema público de Seguridad Social, así como con otros colectivos

de trabajadores autónomos, la igual protección de todas las personas es, sin duda, un objetivo “deseable desde el punto de vista social”, que, sin embargo, trasladado al punto de vista jurídico, esto es, al del legislador y a su libertad de adopción de nuevos regímenes jurídicos dentro de la Constitución, no es un “imperativo jurídico”, ni la desigualdad vulnera el principio de igualdad si está objetivamente justificada y es proporcional a su fin y, claro es, no cae en el terreno prohibido de la arbitrariedad de los poderes públicos [STC 91/2019, de 3 de julio, FJ 5.c)].

El Dictamen reconoce, como no podía ser de otra manera, la amplia libertad del legislador para restringir el acceso de mutualistas alternativos a la pasarela y establecer criterios de vulnerabilidad económica. La pasarela al RETA ha de ofrecerse a todos los mutualistas alternativos que causen prestaciones de jubilación insuficientes con independencia de cualquier otra exigencia de medición de su vulnerabilidad económica distinta de su voluntad de causar alta en el RETA, demostrativa de una situación de necesidad específica creada por la insuficiencia de sus prestaciones de jubilación en la Mutualidad, cuya corrección es la función constitucional del régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos. La protección de los artículos 41 y 50 CE se ordena a erradicar situaciones de necesidad, que, por sí mismas, lo son de vulnerabilidad, sin necesidad de su determinación y medición en conexión con criterios económicos, que corren el riesgo de dejar fuera de la acción de la seguridad social a mutualistas alternativos en situaciones socio-económicas diversas. La voluntad del mutualista traducida en el alta en el RETA ha de cumplir las condiciones de régimen jurídico de la pasarela legal.

No podría, en cambio, el legislador de seguridad social seleccionar a los mutualistas alternativos, a los que se dirige la pasarela excepcional temporal, por un criterio de capacidad económica. La regulación legal de la pasarela al RETA no se sitúa técnicamente en el ámbito de su acción protectora

La pasarela al RETA ha de ofrecerse a todos los mutualistas alternativos que causen prestaciones de jubilación insuficientes con independencia de cualquier otra exigencia de medición de su vulnerabilidad económica distinta de su voluntad de causar alta en el RETA

Garantías y medidas de apoyo transitorias

-donde el legislador puede introducir criterios de ingresos para percibir los complementos asistenciales de mínimos y prestaciones no contributivas y establecer topes máximos a las prestaciones contributivas-, sino en el del acceso efectivo de los mutualistas alternativos al sistema público de seguridad social a través de su obligación de afiliación y, en todo caso, de alta, que, en una seguridad social universalista, madura y evolucionada, protectora de las situaciones de necesidad de todos los ciudadanos, no admite ser negada o "plafonada" por criterios de riqueza de sus beneficiarios, que, además, en caso de dirigirse únicamente a los más pobres, rompería el principio de solidaridad y limitaría injustificadamente la efectividad del alcance universal del régimen público de seguridad social "para todos los ciudadanos" por criterios económicos propios de los primitivos seguros sociales. Volver a una Seguridad Social de pobres es aceptar una concepción errada e imposible en un sistema económico de reparto solidario, no compatible con la imagen que de la seguridad social tiene la conciencia social de nuestro tiempo, que es la que al artículo 41 de la Constitución obliga al legislador a preservar..

Para facilitar la transición al RETA de los mutualistas alternativos que opten por la pasarela, este Dictamen recomienda la aplicación de garantías y ayudas transitorias, adaptadas a las necesidades específicas de este colectivo. Estas medidas podrían incluir la garantía de mantenimiento de la base mínima de cotización para trabajadores autónomos con menores ingresos, la aplicación de tarifas reducidas o planes de exención total de cotización en determinadas circunstancias. Además, se subraya la importancia de establecer mecanismos de diálogo y colaboración institucional entre la Tesorería General de la Seguridad Social, la Mutualidad de la Abogacía, la abogacía institucional y los colegios profesionales, para asegurar que los mutualistas reciban toda la información necesaria para adoptar decisiones informadas y fundadas sobre su jubilación. Esencial es la transparencia de la información que ha de ser facilitada a los mutualistas alternativos por las instituciones señaladas.

Los principios de equidad y suficiencia no lo son solo del sistema público de Seguridad Social, sino que son principios fundados en las reglas de la técnica aseguradora, señaladamente de la técnica aseguradora regida por el principio mutualista para la que la solidaridad es un valor capital. Respecto de las pensiones ya causadas, para los pasivos alternativos con prestaciones de jubilación insuficientes, la Mutualidad de la Abogacía, a través de Fundación Mutualidad, ha lanzado el programa "Ayudas 65+". De este modo, la Mutualidad participa también del consenso social y político extendido sobre la necesidad de completar las insuficientes prestaciones de jubilación de los mutualistas alternativos con complementos de mínimos, bien que con singularidades de régimen jurídico y económico. De ahí que se propongan modificaciones de su régimen económico, que debe dotarse de la debida garantía de su reconocimiento, no compatible con el agotamiento de los recursos del programa "Ayudas 65+", y, señaladamente, de su régimen jurídico, que ha de reconocer derechos subjetivos perfectos, esto es, el derecho a una protección complementaria mínima o de mínimos con su debida garantía judicial (art. 24.1 CE).

El Dictamen también aborda la necesidad de considerar medidas fiscales excepcionales para los mutualistas alternativos que opten por capitalizar sus prestaciones de jubilación privadas. Se sugiere que el legislador tributario contemple la posibilidad de exenciones o deducciones fiscales temporales para estos mutualistas, con el fin de aliviar las cargas fiscales que puedan agravar su situación económica. Este tratamiento fiscal excepcional debería estar orientado a aquellos mutualistas que, debido a la insuficiencia de sus pensiones, necesitan disponer de sus fondos de manera inmediata para cubrir necesidades básicas. Estas necesidades indispensables que justifican un tratamiento fiscal diferenciado y más beneficioso se concretan en razones de interés general y social relacionadas con la longevidad (gastos imprescindibles e inasumibles con sus rentas vitalicias o financieras mensuales por cuidados personales, adaptaciones del entorno físico y tratamientos sanitarios o protésicos). La regulación de estas medidas tributarias debe respetar los principios de igualdad y

Los mutualistas pasivos y el especial papel de la Fundación Mutualidad

Aspectos fiscales y tributarios

Compatibilidad entre trabajo autónomo y pensión de jubilación

progresividad establecidos en el artículo 31 CE, asegurando que la intervención del legislador se base en criterios objetivos y proporcionales, como la cuantía de las pensiones percibidas y la capacidad económica de los mutualistas afectados, aquí sí por exigencia del citado precepto constitucional.

La compatibilidad entre el trabajo autónomo y la percepción de una pensión de jubilación puede contribuir también a la mejora de las situaciones de necesidad de los mutualistas alternativos que hagan uso de la pasarela. Actualmente, el marco legislativo contiene limitaciones que dificultan que los mutualistas alternativos puedan complementar sus pensiones continuando su actividad laboral. Este Dictamen propone flexibilizar estas normas, permitiendo a los mutualistas alternativos seguir trabajando y cotizando sin perder los derechos adquiridos en el sistema de pensiones. En particular, se sugiere la eliminación de criterios de rentas mínimas, correspondientes a trabajos marginales u ocasionales, para permitir la compatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación, y la flexibilización de los requisitos de acceso a la jubilación activa y de incremento de la cuantía de la pensión compatible con esta modalidad de jubilación, que ha de incentivarse en la línea del Acuerdo social de 31 de julio de 2004 entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno. La regulación del trabajo y la jubilación parcial de los trabajadores autónomos es una necesidad urgente e inexcusable.

DICTAMEN JURÍDICO SOLICITADO POR LA JUNTA DE GOBIERNO DEL ILUSTRE COLEGIO DE LA ABOGACÍA DE MADRID

I. OBJETO DEL DICTAMEN JURÍDICO

Sobre, en los términos de la hoja de encargo, “la problemática surgida por la precariedad de las prestaciones de jubilación de la Mutualidad de la Abogacía -respecto del sistema público- de mutualistas alternativos con aportaciones mínimas”, con el encargo de abordar con carácter enunciativo y no exhaustivo los siguientes servicios plasmados en obra concreta:

A) Análisis de la problemática jurídica y casuística.

B) Propuesta legislativa para el denominado sistema *pasarela*, en su caso, de cómputo en el RETA de aportaciones realizadas en la Mutualidad sea anteriores a 1995 (donde regía un sistema de reparto), o posteriores a 1995 (donde ya rige el sistema de capitalización individual). En concreto, propuestas de *lege ferenda* que permitan, en su caso, a los mutualistas alternativos que han hecho contribuciones mínimas y que así lo deseen, su tránsito hacia el RETA y, en su caso, minimizando el impacto tributario. Estas propuestas habrían de analizarse buscando, a su vez, el equilibrio necesario para no dañar intereses de otros muchos mutualistas que, alternativos o no (complementarios), han invertido su dinero en la Mutualidad, han cotizado o aportado cantidades superiores a los mínimos, que habría que preservar del consiguiente impacto negativo reputacional y sus derivadas. En definitiva, búsqueda de una solución normativa que el ICAM -con neutralidad, pero con compromiso equitativo- pudiera plantear, a su vez, a los grupos parlamentarios.

C) Cualquier otra derivada del análisis jurídico de tal problemática”.

La Junta de Gobierno del ICAM había hecho público el 13 de junio de 2023 un comunicado a sus colegiados/as, en el que manifestaba “su compromiso claro con la defensa de los derechos e intereses de todos sus colegiados/as” en el problema de las bajas pensiones de jubilación de determinados mutualistas “y su preocupación por la inquietud generada”, anunciando la realización de los esfuerzos necesarios para promover una solución satisfactoria. Anunció igualmente el encargo de “la elaboración de informes jurídicos independientes para tener conocimiento completo de la situación y de sus antecedentes y decidir, así, las actuaciones que corresponden en defensa de los intereses de sus colegiados/as. Estos informes complementarán la información aportada en estas semanas por los responsables de Mutualidad de la Abogacía en medios de comunicación, encuentros con abogados en Colegios de toda España y la facilitada al ICAM”. Informó el comunicado de que el Decano se había dirigido por escrito a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, solicitando una reunión urgente para analizar las posibilidades de regular una pasarela al RETA de los mutualistas que lo soliciten, “con atención específica a casos determinados, como los abogados de empresa

1. <https://web.icam.es/comunicado-del-icam-sobre-las-prestaciones-de-jubilacion-de-mutualidad-de-la-abogacia-a-sus-colegiados-as/>

que han cotizado previamente a la Mutualidad para que reconozca la antigüedad de estos años a efectos de la Seguridad Social”; también se pedía “un encuentro con responsables de Hacienda de los diferentes partidos políticos, habida cuenta de la actual convocatoria electoral, para la consecución de un tratamiento fiscal adecuado al recuperar ahorro aportado”.

El ICAM afirmaba que tendría en cuenta “la diversa casuística de sus colegiados, donde se dan situaciones muy variadas (anteriores a 1995 o a 2005; posteriores; con contribuciones mínimas o más elevadas), buscando amparar a quienes se sienten perjudicados, pero evitando al mismo tiempo cualquier acción que pueda suponer un perjuicio para otros tantos Mutualistas. La diversidad de situaciones coexistentes exige un tratamiento respetuoso con todos los mutualistas, buscando propuestas de mejora y solución en aquellos ámbitos que verdaderamente tienen capacidad de actuación y sin menoscabo de la reputación de la entidad”, cuyo estado de cuentas, a 2022, reflejaba su solvencia máxima: la cantidad destinada al pago de prestaciones (346,7 millones) era inferior a la resultante del rendimiento obtenido por el fondo de la Mutualidad (428 millones). El ahorro gestionado se había incrementado a 9.736.835.574,43, las aportaciones de los mutualistas habían crecido en un 14,13%, y las prestaciones pagadas en un 3,42%, de modo que la situación de la Mutualidad era “óptima”: las pensiones se pagaban con la rentabilidad de las inversiones. No se sustrae la Junta de Gobierno al impacto negativo que puede recaer sobre la Mutualidad que, aunque está sujeta a todos los controles del Regulador, y es de una solvencia incuestionable, no deja de estar sometida también a las leyes intangibles del mercado, donde se incluye el efecto alarma o ‘pánico’, con la eventual fuga de activos. Se trataría, en definitiva, de la búsqueda de soluciones normativas para tan grave problema que el ICAM -con neutralidad y compromiso equitativo- pudiera plantear, a su vez, al Gobierno y al Parlamento, sede de la soberanía popular.

La declaración institucional concluía proclamando que los “principios de transparencia, independencia y firmeza que vienen caracterizando la forma de actuación de esta Junta de Gobierno, así como su compromiso sin matices con los derechos e intereses del conjunto de la abogacía madrileña, regirán las acciones del ICAM en esta materia, y no otro tipo de consideración”.

Este Dictamen responde al objetivo transcrito de la Junta de Gobierno del ICAM de proponer reformas normativas que permitan a los mutualistas alternativos que han hecho contribuciones mínimas, con la consiguiente correlación de cuantías de pensiones de jubilación realmente escasas, encontrar soluciones legislativas que les permita afrontar su jubilación con dignidad, dentro del equilibrio necesario para no dañar intereses de miles de mutualistas que han invertido su dinero en la Mutualidad, han cotizado o aportado cantidades superiores a los mínimas, y ven con alarma el destino de sus propias aportaciones, y dentro de la sostenibilidad del régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y de su sistema de pensiones.

No resulta impertinente dejar constancia de la notable relevancia de las cuestiones objeto de este Dictamen.

II. ANTECEDENTES

La exposición de estos antecedentes sigue, en esencia, y completa la efectuada con absoluta precisión por don Ignacio de Luis Otero, Director de los Servicios Jurídicos del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, en su carta del pasado 19 de febrero de 2024, de los principales hitos jurídicos de la Mutualidad de la Abogacía.

1.- La Mutualidad nació del mandato que recibió el Consejo General de los Ilustres Colegios de Abogados de España, creado por Decreto de 19 de junio de 1943 (*BOE* de 12 de julio), de crear “instituciones de previsión en beneficio de los profesionales de la Abogacía y sus familiares” (arts. 2 y 4). En cumplimiento de este mandato se creó la Mutualidad de Abogados de España, cuyos primeros Estatutos fueron aprobados por Orden del Ministerio de Justicia de 9 de diciembre de 1948 (*BOE* de 19 de diciembre), con la finalidad primaria de proporcionar auxilios de defunción, pensiones de vejez y pensiones complementarias a los familiares de los mutualistas fallecidos y otros fines secundarios, entre ellos asistir a los mutualistas y sus familiares en caso de enfermedad (art. 2). La inscripción en la Mutualidad fue obligatoria para “todos los Abogados en ejercicio residentes en territorio español y los que debidamente habilitados ejerzan en el extranjero, quedando sujetos a lo dispuesto en los presentes Estatutos” (art. 3). Entre otros, los recursos de la Mutualidad procedían de las cuotas de inscripción y mensuales o anuales de los mutualistas fijadas por la Junta General de la Mutualidad (art. 5).

2.- La Mutualidad se rigió por la Ley de 6 de diciembre de 1941, de Mutualidades (*BOE* de 16 de diciembre), y su Reglamento de 26 de mayo de 1943 (*BOE* de 10 de junio). Aunque integrada en el Ministerio de Justicia, la dependencia y supervisión de estas mutualidades o montepíos ejercientes de una modalidad de “previsión de carácter social o benéfico”, sin ánimo de lucro, “encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a los que están expuestos mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras” (art. 1), se ejercía por el Ministerio de Trabajo (arts. 2 y 5). Quedaron excluidas de esta Ley las entidades mutualistas aseguradoras en sentido mercantil, sometidas a la legislación de sociedades de seguros y al Ministerio de Hacienda (art. 1.2º).

3.- La Orden del Ministerio de Justicia de 19 de julio de 1951 aprobó los Estatutos de la Mutualidad de Previsión de la Abogacía (*BOE* de 9 de agosto). En cumplimiento de sus fines preferentes, la Mutualidad garantizaba a los mutualistas subsidios de defunción, orfandad, vejez, invalidez y viudedad, siendo para los mutualistas obligatoria la contratación del subsidio de defunción, “único seguro obligatorio para todos los asociados” (art. 11), consistente en un capital a los derechohabientes en caso de fallecimiento del asociado, y voluntaria la de los demás [art. 7.a)]. La asistencia económica, médico-quirúrgica y farmacéutica a los mutualistas y sus familiares en caso de enfermedad seguía siendo un fin secundario de la Mutualidad, entre otros, como la “creación y sostenimiento de Colegios, Clínicas y demás Instituciones asistenciales en beneficio de los mutualistas y sus familiares” [art. 7.b)]. Ingresaban obligatoriamente en la Mutualidad, como asociados de número, todos los abogados españoles

que se colegiasen por primera vez con edad no superior a los 35 años (por encima de esa edad el ingreso en la Mutualidad era voluntario; no podían ingresar quienes hubieran cumplido 60 años). El alta en la Mutualidad era simultánea a la inscripción en el Colegio profesional, no siendo válida la colegiación sin el alta en la Mutualidad (arts. 10-13). Los mutualistas quedaban obligados a pagar las cuotas periódicas y de entrada que les correspondiera, con arreglo al reglamento de cada uno de los seguros concertados, con posibles fraccionamientos trimestrales o semestrales y con un periodo de gracia de 90 días desde el vencimiento del recibo; en todo caso debían pagar las correspondientes al seguro de defunción, cuyo impago comportaba la privación de la condición de socio y la anulación de la colegiación, además de sanciones disciplinarias por falta grave (arts. 15-17). Tras la baja por falta de pago era posible el reingreso en la Mutualidad, aceptado por la Junta de Gobierno, tras el pago de las cuotas impagadas más un recargo anual del 4% y con los derechos de los nuevos ingresados (art. 18). La Orden del Ministerio de Justicia de 19 de julio de 1951 derogó los Estatutos de la Mutualidad de Abogados de España aprobados por Orden de 9 de diciembre de 1948.

4.- Por resoluciones de la Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo de 26 de junio de 1953, 2 de enero y 29 de octubre de 1962 (BOE de 6 de febrero y 21 de noviembre), de 28 de noviembre de 1963 (BOE de 28 de diciembre), de 10 de julio de 1964 (BOE de 26 de septiembre), de 21 de diciembre de 1966 (BOE de 1 de febrero de 1967), de 5 de diciembre de 1967 (BOE de 3 de enero de 1968), y de 11 de diciembre de 1969 (BOE de 26 de febrero de 1970) se aprobaron los Estatutos y Reglamentos de la Mutualidad de Previsión de la Abogacía, inscrita en el Registro Oficial de Entidades de Previsión Social con el núm. 2.131, el nuevo texto refundido de los Estatutos y Reglamentos de las Secciones de Subsidio por Defunción, Subsidio de Orfandad, Subsidio de Vejez, Subsidio de Invalidez, Subsidio de Viudedad, Seguros Voluntarios y Subsidio por Intervención Quirúrgica, el nuevo Reglamento del Subsidio por Defunción -Sección I-, los nuevos Estatutos y Reglamentos de la Mutualidad de Previsión de la Abogacía, los nuevos Reglamentos de las Secciones del Subsidio por Defunción y Subsidio por Intervención Quirúrgica, las reformas de los nuevos Reglamentos del Subsidio por Defunción, Subsidio de Viudedad y de la Sección de Accidentes, y los sucesivos nuevos Reglamentos de la entidad. La Orden del Ministerio de Justicia de 21 de diciembre de 1966 (BOE de 28 de diciembre) facultó a los abogados colegiados de más de 60 años, durante un año, a ingresar en la Sección de Defunción de la Mutualidad de acuerdo con las condiciones que se establecían.

El RD 1167/1960, de 23 de junio, aplicó los beneficios del mutualismo laboral a los trabajadores autónomos. Quedaron al margen los profesionales liberales cuya protección social ejercían sus Mutualidades privadas.

El 28 de diciembre de 1963 se aprobó la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social.

5.- Tras la Constitución, que en su art. 41 garantiza un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que provea protección suficiente ante sus situaciones de necesidad,

ordenando que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres, la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado, derogó expresamente la Ley de 6 de diciembre de 1941 y procedió a dar nueva regulación a las "mutualidades de previsión social" (cap. IV), que quedaron inmersas en el marco normativo de la legislación sobre seguros privados, lo que fue confirmado por la posterior Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados (tit. II, cap. VII), que derogó aquella y fue derogada por la disp. derogatoria única. a) del Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, con las excepciones allí indicadas, de las que daré cuenta más adelante. Ambas disposiciones legales impusieron a las Mutualidades de Previsión Social el actual esquema normativo de naturaleza mercantil como entidades aseguradoras sujetas a la regulación del seguro privado. Se fijó su dependencia de la Dirección General de Seguros -y Fondos de Pensiones, en la actualidad- del Ministerio de Economía y Hacienda -hoy, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa-. Ambas leyes deslindaron las competencias constitucionales del Estado sobre las bases de ordenación de los seguros privados (art. 149.1.11ª, 6ª y 13ª) y de las estatutarias de las Comunidades Autónomas de desarrollo y ejecución de esas bases respecto de las entidades aseguradoras y reaseguradoras de su territorio y sobre mutualismo no integrado en la Seguridad Social, dentro del respeto a las normas básicas estatales. La Ley 30/1995 transpuso a nuestro ordenamiento varias directivas, entre ellas las Terceras Directivas armonizadoras en seguros distintos al de vida y en seguros de vida, que regularon la "autorización administrativa única" en la Unión Europea y en el Espacio Económico Europeo. El Reglamento de Entidades de Previsión Social se aprobó por Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre. Su art. 1.2º señaló que, sin perjuicio de su carácter voluntario, las Entidades de Previsión Social podían ejercer formas de previsión obligatoria establecidas a través de actos de autonomía corporativa de grupos profesionales.

6.- Ley 30/1995, de 8 de noviembre, produjo una doble modificación sustancial en el sistema mutualista y en el sistema de Seguridad Social, la "*Integración en la Seguridad Social de los colegiados en Colegios Profesionales*", permitiendo a las mutualidades profesionales constituidas antes del 10 de noviembre de 1995, fecha de su entrada en vigor, transcurrido el periodo de 5 años de adaptación de sus estatutos a la nueva Ley desde aquella fecha, ejercer una modalidad aseguradora no sólo voluntaria y complementaria del régimen público de Seguridad Social (art. 64), sino obligatoria o alternativa al RETA. Se facultó así a los abogados ejercientes por cuenta propia (tanto a los que se colegiaban por primera vez, como a los ya colegiados, que eran mutualistas) optar por afiliarse al RETA o a la Mutualidad, como régimen alternativo a aquél: "*Para personas que ejerzan una actividad por cuenta propia en los términos del artículo 10.2.c) de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, y artículo 3 del Decreto 2530/1970, de 20 de septiembre, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que se colegien en un Colegio Profesional cuyo colectivo no haya sido integrado en dicho Régimen Especial, será obligatoria la afiliación a la Seguridad Social. Al objeto de dar cumplimiento a dicha obligación podrán optar por solicitar la afiliación y/o el alta en dicho Régimen Especial o incorporarse a la Mutualidad que tenga establecida dicho Colegio Profesional*" (disp. adicional 15ª).

La norma legal estableció una obligación general de afiliación a la Seguridad Social de los profesionales por cuenta propia colegiados en un colegio profesional, cuyo colectivo no estuviera integrado en el RETA, si bien admitió que el cumplimiento de esa obligación legal podía efectuarse a través de la incorporación a la Mutualidad establecida por ese colegio profesional, incorporación que eximia de la obligación de alta en el RETA. La inscripción en la Mutualidad dejó de ser obligatoria para los profesionales de la abogacía.

Respecto de las mutualidades de colegios profesionales constituidas con anterioridad al 10 de noviembre de 1995, permitió a los profesionales colegiados que hubieran iniciado su actividad con anterioridad a esa fecha optar por permanecer en la mutualidad de previsión social constituida en su colegio profesional, eximiéndoles de la obligación de alta en el RETA, lo que debieron hacer en el plazo previsto en la disposición transitoria 5ª, apdo. 3, de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Dicha opción no pudo ejercerse con posterioridad.

7.- La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, art. 33, modificó la disp. adicional 15ª de la Ley 30/1995: "1.[...] quedan exentos de la obligación de alta en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos los colegiados que opten o hubieren optado por incorporarse a la Mutualidad de Previsión Social que pudiera tener establecida el correspondiente Colegio Profesional, siempre que la citada Mutualidad sea alguna de las constituidas con anterioridad al 10 de noviembre de 1995 al amparo del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento de Entidades de Previsión Social, aprobado por el Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre. Si el interesado, teniendo derecho, no optara por incorporarse a la Mutualidad correspondiente, no podrá ejercitar dicha opción con posterioridad". "3. [...] la inclusión en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos se llevará a cabo sin necesidad de mediar solicitud previa de los órganos superiores de representación de los respectivos Colegios Profesionales". Y derogó el apdo. 3º.3 de la disp. transitoria 5ª de la Ley 30/1995.

En desarrollo de la Ley 30/1995 se aprobó el Reglamento de mutualidades de previsión social por Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, que derogó el anterior aprobado por Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre, que a su vez había derogado el Reglamento de 26 de mayo de 1943.

8.- El Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, derogó la Ley 30/1995 y con ella su disp. transitoria 5ª [disp. derogatoria única. a)], pero mantuvo en vigor la disp. adicional 15ª, "Integración en la Seguridad Social de los colegiados en colegios profesionales", de la Ley 30/1995 [disp. derogatoria única.a).8ª].

9.- La Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, reiteró en su art. 43.1.1ª: "Las mutualidades de previsión social son entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras. Aquellas mutualidades de previsión social que se encuentran reconocidas como alternativas a la Seguridad Social en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, ejercen además una modalidad aseguradora alternativa al alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos". Derogó el Real Decreto Legislativo 6/2004, pero mantuvo en vigor durante un día -la Ley entró en vigor el 1 de enero de 2016- "la referencia contenida en la disposición derogatoria del Real Decreto Legislativo [6/2004], letra a).8ª, por la que se mantiene en vigor la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, que deben seguir vigentes" [disp. derogatoria g)].

10.- La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, introdujo una nueva regulación sobre las Mutualidades de Previsión Social alternativas al Régimen de Autónomos, en su disposición adicional 46ª, en vigor desde 1 de enero de 2013, partiendo de la contenida en la disposición adicional 15ª de la Ley 30/1995. Actuó sobre su ámbito objetivo de cobertura, su nivel de prestaciones, su cotización mínima y su régimen fiscal. De modo que ordenó a dichas mutualidades "ofrecer a sus afiliados, mediante el sistema de capitalización individual y la técnica aseguradora bajo los que operan, de forma obligatoria, las coberturas de jubilación; invalidez permanente; incapacidad temporal, incluyendo maternidad, paternidad y riesgo del embarazo; y fallecimiento que pueda dar lugar a viudedad y orfandad". Dispuso que las prestaciones alternativas de las mutualidades en forma de renta y de capital habían de alcanzar, en el momento de producirse cualquiera de las contingencias obligatoriamente cubiertas, "un importe no inferior al 60 por 100 de la cuantía mínima inicial que para la respectiva clase de pensión rija en dicho sistema de la Seguridad Social, o si resultara superior, el importe establecido para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social", entendiéndose que se cumplía con la obligación de la cuantía mínima de la pensión correspondiente a las contingencias de obligatoria contratación con la Mutualidad si las cuotas a satisfacer por el mutualista "equivalen al 80 por 100 de la cuota mínima que haya de satisfacerse con carácter general en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos". Estableció, en fin, que las aportaciones y cuotas de los mutualistas alternativas al RETA, "en la parte que tenga por objeto la cobertura de las contingencias atendidas por dicho Régimen Especial, serán deducibles con el límite del 50 por 100 de la cuota máxima por contingencias comunes que esté establecida, en cada ejercicio económico, en el citado Régimen Especial".

11.- La Ley 20/2014, de 29 de octubre, delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos en virtud de los establecidos en los artículos 82 y siguiente CE, entre ellos un nuevo texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, de acuerdo con la autorización refundidora de las disposiciones legales "debidamente regularizadas, aclaradas y sistematizadas" de su artículo 1.c).

12.- La LGSS, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en vigor desde el 2 de enero de 2016, derogó la disp. adicional 15ª de la Ley 30/1995 (disp. derogatoria única. 3). Su regulación del “Encuadramiento de los profesionales colegiados” se contiene en su disp. adicional 18ª: “1. [...] quedan exentos de la obligación de alta en dicho régimen especial [el RETA] los colegiados que opten o hubieren optado por incorporarse a la mutualidad de previsión social que pudiera tener establecida el correspondiente colegio profesional, siempre que la citada mutualidad sea alguna de las constituidas con anterioridad al 10 de noviembre de 1995 al amparo del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento de Entidades de Previsión Social, aprobado por el Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre . Si el interesado, teniendo derecho, no optara por incorporarse a la mutualidad correspondiente, no podrá ejercitar dicha opción con posterioridad”. [...] “3. [...] la inclusión en el citado régimen especial se llevará a cabo sin necesidad de mediar solicitud previa de los órganos superiores de representación de los respectivos colegios profesionales”.

13.- La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021, añadió un nuevo apdo. 4 a esta disposición adicional: “Las mutualidades de previsión social autorizadas para actuar como alternativas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, desde el 1 de marzo de 2021, deberán poner a disposición de la Tesorería General de la Seguridad Social antes de finalizar el mes natural siguiente a la situación de alta o de baja, de forma telemática, una relación de los profesionales colegiados integrados en las mismas como alternativas al citado régimen especial en la que se indique expresamente la fecha en que quedó incluido cada uno de ellos, cual es su actividad profesional y, en su caso, la fecha de baja en la mutualidad por cese de actividad”.

14.- La LGSS, texto refundido de 2015, derogó, con efectos de 2 de enero de 2016, la disposición adicional 46ª de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, refundiéndola en su texto en cumplimiento del mandato refundidor del art. 1.c) de la Ley 20/2014, de 29 de octubre. Su disp. adicional 19ª, en vigor desde 2 de enero de 2016, preceptúa:

“1. Las mutualidades de previsión social que, en virtud de lo establecido en la disposición adicional decimotercera son alternativas al alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social

2. Esas Mutualidades, además de la General de la Abogacía y Alter Mutua de Previsió Social dels Advocats de Catalunya a Quota Fixa (por Resolución de 24 de julio de 2007 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social se permitió a Alter Mutua ofrecer cobertura a todos los abogados y abogadas de España con carácter alternativo al RETA y a la Mutualidad General de la Abogacía), son Mutualidad de Previsión Social de los Procuradores de los Tribunales de España, Mutualidad de Previsión Social, Mutualidad General de Previsión de los Gestores Administrativos, Mutualidad General de Previsión Social de los Químicos Españoles AMIC, Mutualidad de Ingenieros Industriales y aeronáuticos, Hermandad Nacional de Previsión Social de los Arquitectos Superiores Preemat, Previsión Mutua de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Mutualidad de Previsión Social de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, y Mutual Médica.

de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos con respecto a profesionales colegiados, deberán ofrecer a sus afiliados, mediante el sistema de capitalización individual y la técnica aseguradora bajo los que operan, de forma obligatoria, las coberturas de jubilación; incapacidad permanente; incapacidad temporal, incluyendo maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo; y fallecimiento que pueda dar lugar a viudedad y orfandad.

2. Las prestaciones que se otorguen por las mutualidades en su condición de alternativas al citado régimen especial, cuando adopten la forma de renta, habrán de alcanzar en el momento de producirse cualquiera de las contingencias cubiertas a que se refiere el apartado anterior, un importe no inferior al 60 por ciento de la cuantía mínima inicial que para la respectiva clase de pensión rija en el sistema de la Seguridad Social o, si resultara superior, el importe establecido para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. Si tales prestaciones adoptaran la forma de capital, este no podrá ser inferior al importe capitalizado de la cuantía mínima establecida para caso de renta.

Se considerará, asimismo, que se cumple con la obligación de cuantía mínima de la prestación, si las cuotas a satisfacer por el mutualista, cualesquiera que sean las contingencias contratadas con la mutualidad alternativa, de entre las obligatorias a que se refiere el apartado 1, equivalen al 80 por ciento de la cuota mínima que haya de satisfacerse con carácter general en este régimen especial.

3. Las aportaciones y cuotas que los mutualistas satisfagan a las mutualidades en su condición de alternativas al mencionado régimen especial, en la parte que tenga por objeto la cobertura de las contingencias cubiertas por el mismo, serán deducibles con el límite de la cuota máxima por contingencias comunes que esté establecida, en cada ejercicio económico, en dicho régimen especial”.

15.- La Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, se completa con el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras, así como el Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero de 2016, sobre la distribución de seguros o la normativa posterior que la sustituya.

16.- Desde noviembre de 1995 la Mutualidad de la Abogacía ejerce una modalidad aseguradora privada de carácter voluntario, que puede ser alternativa o complementaria del sistema público de Seguridad Social, de forma que los y las abogadas ejercientes por cuenta propia, al colegiarse, deben optar por alguna de las siguientes obligaciones: a) estar incluidos sólo en el RETA, con la consecuencia de que sus cotizaciones se computan en el sistema de Seguridad Social como cualesquiera otras cotizaciones; b) estar incluidos únicamente en la Mutualidad, de modo que sus aportaciones no pueden computarse como cotizaciones del sistema de Seguridad Social; c) estar incluidos en el RETA y en la Mutualidad, actuando en este caso la Mutualidad como un sistema voluntario complementario de protección privada al público.

17.- La Mutualidad se rige por sus propios Estatutos, aprobados por su Asamblea General de 3 de octubre de 2020, con las modificaciones acordadas en las Asambleas Generales de Mutualistas, y sus Reglamentos. El profesional de la abogacía ejerciente por cuenta propia tiene que optar por suscribir un sistema de previsión social, dentro del Plan Universal de la Abogacía, que le cubra frente a las contingencias exigidas por la disp. adicional 19ª de la LGSS, cumpliendo las demás condiciones de la citada disposición legal, para que la protección social de la Mutualidad pueda ser alternativa a la del RETA.

18.- El Reglamento de Aportaciones y Prestaciones del Plan Universal de la Abogacía se compone de cinco títulos, con un total de 46 artículos, una disposición adicional, 6 disposiciones transitorias, y 4 disposiciones finales. Su artículo 1, que lleva por rúbrica “Denominación, objeto y naturaleza”, señala, en su apartado 2, que dicho Plan Universal de la Abogacía, tiene por objeto otorgar protección social básica y obligatoria a los mutualistas que hayan optado por el mismo al amparo de la legislación vigente, así como instrumentar sistemas de ahorro y previsión voluntarios para todos los mutualistas de la entidad.

El Plan Universal de la Abogacía se articula en los siguientes sistemas, según su artículo 3: “a) Sistema de Previsión Social Profesional. b) Sistema de Previsión Personal (PPA). c) Sistema de Ahorro Sistemático (PIAS) d) Sistema de Ahorro Flexible (SVA). En su artículo 4, se regulan las contingencias cuyas coberturas quedan comprendidas en el mismo: a) Ahorro-Jubilación del mutualista. b) Fallecimiento del mutualista. c) Incapacidad permanente para todo tipo de trabajo. d) Incapacidad temporal profesional. e) Dependencia en sus grados de dependencia severa y gran dependencia. f) Cualesquiera otras que permita la legislación vigente y acuerde incorporar a la Mutualidad para cada Sistema”. Las contingencias cubiertas en el Sistema de Previsión Social Profesional, que es el alternativo al RETA, son, en todo caso, las de ahorro, jubilación y fallecimiento. A su vez, las contingencias cubiertas complementariamente en el Sistema de Previsión Personal (Plan de Previsión Asegurado - PPA) son obligatoriamente las mismas. El mutualista puede optar voluntariamente por suscribir, además, las coberturas de incapacidad permanente y dependencia. En el Sistema de Ahorro Sistemático (PIAS), complementario también del régimen público de Seguridad Social, las contingencias cubiertas son necesariamente las de Ahorro-Jubilación y Fallecimiento, no siendo posible la contratación de las demás coberturas en el mismo. En el sistema de Ahorro Flexible (SVA) pueden suscribirse cualesquiera de las coberturas indicadas con carácter general, siendo necesaria la contratación de la de fallecimiento cuando se suscriba la de ahorro jubilación. Además, para que el sistema de previsión social profesional tenga el carácter de alternativo al sistema público de Seguridad Social (disp. adicional 19ª.1 LGSS), necesariamente han de ser también cubiertas, en los niveles exigidos, las contingencias de incapacidad permanente e incapacidad temporal profesional, que incluye las de maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo (art. 26), siendo opcionales cuando el sistema tiene carácter complementario. Las anteriores contingencias deben ser cubiertas, salvo que al amparo de la técnica aseguradora bajo la que opera la Mutualidad, proceda rechazar o delimitar alguno de los riesgos mencionados, tal y como se establece, con carácter general, en el artículo 49.3 de los Estatutos. Los planes suscritos por mutualistas que se den de alta en este sistema *alternativo* autónomo a partir de los 65 años solamente cubren las contingencias de ahorro-jubilación y fallecimiento.

Asimismo para el sistema de aportaciones en el régimen de alternatividad, y de conformidad con la disposición adicional 19ª de la LGSS, por la que se regulan los mínimos necesarios para el mantenimiento en el sistema de previsión del carácter alternativo al sistema público de la Seguridad Social, la Junta de Gobierno de la Mutualidad adaptará en todo momento las cuotas a satisfacer por el mutualista al Sistema de Previsión Social Profesional al objeto de mantener el carácter alternativo de su plan de previsión, verificándose que el total de cuotas satisfechas, desde la entrada en vigor de la disposición o fecha de alta en el Sistema de Previsión Social Profesional, si esta es posterior, supere en todo caso un límite del 80% de las cuotas mínimas que hubieran correspondido satisfacerse con carácter general en el RETA o el mínimo de aportación que en cada caso disponga la normativa.

Su Título Tercero regula en sus artículos 11 a 18 el régimen de aportaciones, su nacimiento, duración y extinción de dicha obligación, la cuantía y periodicidad de las aportaciones, lugar y forma de pago, alteraciones de la cuantía, impago e interrupción temporal del pago de estas. Su artículo 19 se ocupa de la cobertura de ahorro-jubilación, el artículo 20 de la cuantía de la prestación de jubilación, el artículo 22 de la anticipación de la prestación de jubilación, y el artículo 24 de la forma de pago de las prestaciones de jubilación y fallecimiento.

19.- En el año 2004, a requerimiento del Presidente de la Mutualidad de la Abogacía, se elevó consulta al Director General de Ordenación de la Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente compartidas sus competencias entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), que tenía por objeto cuestiones relativas o análogas a la denominada “pasarela” al RETA.

En concreto, se solicitó expresamente consulta e información sobre los siguientes puntos: 1) Si existen disposiciones legales que prevean de forma reglamentaria o normalizada la integración al RETA de una Mutualidad de Previsión Social que tenga la condición de alternativa al mismo. 2) De no existir esta normativa, si una propuesta de esta naturaleza sería posible, y en su caso, qué cauce procedimental le sería aplicable. 3) En su caso, si un planteamiento de integración debiera hacerse para la totalidad del colectivo (activos y pasivos), o cabría plantearlo solo parcialmente respecto a los mutualistas que optaran voluntariamente por esta integración. 4) En el supuesto de acordarse la integración, y respecto a los mutualistas activos, interesaría conocer: a) Las condiciones en que los Mutualistas activos que se integraran quedarían afiliados al RETA, especialmente en lo referente a la fecha de efectos de tal afiliación y al reconocimiento de los años de cotización a la Mutualidad. b) Si las obligaciones de los mutualistas que se integraran al RETA, especialmente en materia de pago de cuotas y elección de bases de cotización, serían la generalmente establecidas en este Régimen Especial, o quedarían sujetas a alguna especialidad. c) Si los derechos de los mutualistas que pudieran ser integrados en el RETA, especialmente en materia de prestaciones, serían los generales de este Régimen Especial, o quedarían sujetos a alguna especialidad. 5) En el supuesto de acordarse la integración, y respecto a los mutualistas pasivos, interesaría conocer las condiciones en que serían integrados y las pensiones que se les reconocerían. 6) En cualquiera de los supuestos

anteriores, interesaría conocer las compensaciones económicas que pudieran ser exigibles a la Mutualidad o a los mutualistas si se acordara la integración, y los criterios actuariales para determinarlas, tanto en el caso de los activos como de los pasivos. 7) Por último, interesaría conocer las repercusiones que pudiera tener esta integración en aquellos mutualistas que simultanean su pertenencia a la Mutualidad con la afiliación al Régimen General de la Seguridad Social o a alguno de sus Regímenes Especiales.

20.- El Director General de Ordenación de la Seguridad Social, en escrito de fecha 30 de noviembre de 2004, respondió a la consulta en los términos siguientes: “a tenor del Ordenamiento Jurídico vigente no existe previsión alguna relativa a la integración en el RETA de la Mutualidad de Previsión de la Abogacía, sin que, por otra parte, quepa apreciar razones o justificaciones que aconsejen la conveniencia de tener que prever normativamente dicha posibilidad para el futuro. En primer término, se ha de recordar que la única regulación legal existente con respecto a las mutualidades de previsión social, en su configuración como “alternativas” al alta en el RETA, se halla contenida en la disposición adicional 15ª de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (en la redacción vigente dada por el artículo 33 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre) y que de dicha regulación no cabe deducir en modo alguno (más bien cabría encontrar, como a continuación se demostrará, indicios para lo contrario) que se prevea la posibilidad de que dicho tipo de mutualidades puedan pasar a integrarse en el sistema de la Seguridad Social”.

La Mutualidad de la Abogacía es alternativa al RETA para los mutualistas que así lo decidieron y deciden, sin perjuicio de combinar esa naturaleza con la de entidad aseguradora, de carácter privado, que complementa la protección del sistema de la Seguridad Social para los mutualistas que así lo han querido. El Director General de Ordenación de la Seguridad Social consideró en 2004 que la eventual integración de la Mutualidad de la Abogacía en el RETA supondría una anómala incorporación de una entidad aseguradora privada y, en todo caso, habría que referirla a los mutualistas que ya disponen de la opción individual de permanecer encuadrados en la Mutualidad o darse de alta en el RETA. A ello se unía el que la mayoría de los mutualistas de la abogacía simultaneaban su afiliación a la Mutualidad con algún otro régimen público.

En concreto, en lo que aquí interesa:

“En este sentido es de destacar que, no obstante, la peculiar función “alternativa” que la citada disposición atribuye con relación a determinadas mutualidades de previsión social, no por ello éstas pierden la caracterización jurídica que les atribuye el artículo 64.1 de la propia Ley 30/1995, en cuanto “entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de la Seguridad Social”. Eso significa que todas las mutualidades de previsión social son siempre entidades aseguradoras, de carácter privado, que se configuran, de modo general, como mecanismos complementarios del sistema de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo cual, a determinadas de ellas, además de esta función de complementación, se les habilita para actuar, a la vez, como mecanismos alternativos al alta (en otro caso obligatoria) en uno de los regímenes integrantes de dicho sistema, es decir, en el RETA.

Consecuentemente a lo expuesto, la MPA, independientemente de la función alternativa que tiene reconocida, desempeña asimismo esa función de complementación del sistema de la Seguridad Social, de lo que cabe deducir la dificultad que representa que pudiera llevarse a cabo la eventual integración en un mecanismo de protección social básico (el RETA) de otro de protección complementaria (la Mutualidad), con lo que difícilmente se podría dar satisfacción a la finalidad de complementación atribuida a este último.

Por otra parte, ha de precisarse que la integración aludida no vendría referida propiamente a la MPA en sí (que comportaría la anómala incorporación de una entidad aseguradora privada a la Seguridad Social), sino con respecto a los mutualistas pertenecientes a la misma. Por tal circunstancia, se haría preciso el tener previamente que declarar comprendido el colectivo afectado en el campo de aplicación del régimen de Seguridad Social de que se trate. Pero en el presente caso tal actuación no sería posible, por cuanto la inclusión en el campo de aplicación del RETA de los abogados (que hayan iniciado el ejercicio de su actividad por cuenta propia con posterioridad a 10 de noviembre de 1995) ya ha sido efectuada en virtud de lo previsto en el apartado 1 de la citada disposición adicional, de lo que se deduce la obligación de los mismos de afiliarse al sistema (si no lo hubieran estado previamente) y de darse de alta en el RETA a partir del momento de inicio de su actividad.

Dichas obligaciones, de carácter general y prevalente, relativas a la afiliación y alta en la Seguridad Social se hallan exoneradas en dos supuestos concretos: para los profesionales de la abogacía que iniciaron su actividad después del 10 de noviembre de 1995 y que, no obstante hallarse comprendidos inicialmente en el campo de aplicación del RETA, optaron por quedar encuadrados, en su lugar, en la MPA, dado el carácter “alternativo” reconocido a ésta (párrafo tercero del apartado 1 de la citada disposición); y para quienes, por venir ejerciendo su actividad profesional con anterioridad a la expresada fecha, quedaron genéricamente excluidos de la obligación de causar alta en el RETA y decidieron no ejercitar la opción de inclusión voluntaria a que les habilitaba la misma disposición (párrafo primero del apartado 2).

En consecuencia, con lo expuesto, no podría decretarse la incorporación al campo de aplicación del RETA de un colectivo que genéricamente ya se encuentra encuadrado en el mismo y la integración sólo podría operar con respecto a quienes se hallan al margen del reiterado régimen especial debido a un acto de voluntad propio, lo que aparenta resultar cuestionable. En efecto, si la disposición legal referida ha capacitado a ciertos profesionales colegiados (entre los que se encuentran los abogados) para quedar exentos de la obligación general de integración en el RETA y la determinación de los interesados en tal sentido (ejercitando o dejando de ejercitar, según los casos, el derecho de opción legalmente atribuido) se ha debido producir en el tiempo con una lejanía inferior a 9 años, parecería un contrasentido desandar el camino emprendido para revocar el sentido de la opción individual ejercida de conformidad con la capacidad que a cada interesado se le ha otorgado en virtud de la Ley, reconduciendo al RETA a quienes, por las razones que fueran, prefirieron en fecha reciente quedar encuadrados en la MPA.”

21.- Hasta 2005 la Mutualidad de la Abogacía se regía por un sistema de capitalización colectiva o de reparto solidario intergeneracional de prestaciones definidas, de modo que se garantizaba la prestación a recibir en el momento de la jubilación, pero no la cuota, que se establecía por su Asamblea General en función de las condiciones técnicas y financieras que había que cubrir en cada momento. Desde aquella fecha, en virtud de lo establecido en el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, la Mutualidad de la Abogacía es un sistema de cuenta individualizada, no de caja común. La Asamblea General de mutualistas aprobó que la Mutualidad se transformase en un sistema de capitalización individual (pasando de un sistema de prestación definida a un sistema de aportaciones definidas), consolidando los mutualistas los derechos económicos individuales generados hasta aquella fecha. Hasta ese momento no existían en la Mutualidad derechos económicos individuales. Para los Planes PSP y PPPA se estableció un periodo de 6 meses para que de forma voluntaria cada mutualista pudiera elegir permanecer en el sistema anterior. El régimen financiero de la Mutualidad es, en consecuencia, un sistema de capitalización individual determinante de los derechos de contenido económico de los mutualistas (por contraposición al sistema de reparto). El mutualista recibe una prestación en el momento de su jubilación cuantificada en la totalidad de su ahorro a través de sus aportaciones individuales, más la rentabilidad acumulada -de una media del 4,17% en los últimos 10 años según la Mutualidad -, descontados los gastos de gestión y administración y primas de cobertura de riesgo que tenga suscritas, recargos e impuestos. El mutualista puede recibir su prestación en la forma que desee: capital único o parcial, rentas financieras, rentas vitalicias o una combinación de las diversas formas.

En particular, el Plan Universal se adscribe a la modalidad de aportación definida, fijada por la asamblea general de mutualistas, en relación con la cobertura de ahorro-jubilación, y de prestación definida respecto a las de riesgo.

22.- No existe una norma expresa en nuestro ordenamiento jurídico que autorice el cómputo recíproco de cotizaciones, como el que estableció en su momento el Real Decreto 2175/1978, de 25 de agosto, que admitió el cómputo recíproco de cotización entre la Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local y diversos regímenes del sistema de la Seguridad Social, ni el régimen mutualista alternativo de la Mutualidad de la Abogacía es un régimen de

Seguridad Social, que permita el cómputo recíproco de cuotas entre regímenes de Seguridad Social al amparo de las normas reglamentarias que lo regulan, siendo imposible ese cómputo para el cálculo de las prestaciones, y en concreto para la de jubilación. En la actualidad no hay norma legal que habilite sistemas de integración en el RETA de profesionales de la abogacía mutualistas alternativo a dicho régimen especial de la Seguridad Social, ni el reconocimiento como años cotizados de los correspondientes periodos con aportaciones de los abogados mutualistas a la Mutualidad.

23.- Hace un año, aproximadamente, comenzó un movimiento en redes sociales de denuncia por profesionales de la abogacía por cuenta propia, mutualistas, de la percepción actual y futura de pensiones de jubilación, en numerosos casos, significativamente inferiores a las que ofrece el sistema público de Seguridad Social. La exigüidad cuantitativa de sus pensiones de jubilación ha generado descontento entre los mutualistas, que consideran que las prestaciones de jubilación de la Mutualidad no se corresponden con sus expectativas en relación con las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida profesional, reclaman un sistema de pasarela hacia el RETA con ingreso en la Tesorería General de la Seguridad Social de sus aportaciones económicas a la Mutualidad, abierto a mutualistas anteriores a 1995, que tuvieron el derecho de opción de su integración en el RETA, y posteriores a aquella fecha, anteriores a 2005 (regía en la Mutualidad un sistema de reparto), y posteriores a aquel año (donde ya el sistema es de capitalización individual), esto es, una pasarela legal al RETA de apertura universal a todos los mutualistas que deseen transitarla.

3. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12736737/03/24/mutualidad-de-la-abogacia-rechaza-la-propuesta-de-upta-por-perjudicar-a-150000-mutualistas.html>

III. DICTAMEN

1. Análisis de la problemática jurídica y casuística

1.1. Mutualistas alternativos activos: análisis situacional

La situación jurídica y económica de los abogados en la Mutualidad de la Abogacía es diversa como consecuencia, en principio, del doble y distinto régimen jurídico de actuación de la Mutualidad, que, aunque en todo caso ejerce una modalidad aseguradora privada de carácter voluntario para la protección social de sus mutualistas -es una Mutualidad de Previsión a prima fija-, la ejerce bien con carácter *alternativo* al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, regulado en el Título IV de la LGSS de 2015 y en otras numerosas normas, legales y reglamentarias, a través del Sistema de Previsión Social Profesional; o bien con una función *complementaria* de la protección del sistema público de Seguridad Social, de su régimen general de trabajadores por cuenta ajena o asalariados, del RETA. El conflicto del que se ocupa este Dictamen no afecta a los profesionales de la abogacía que reciben de la Mutualidad una protección *complementaria* de la que obtienen del régimen público de Seguridad Social. Los mutualistas alternativos representarían el 26,6% del total de mutualistas, un 45,7% si solamente se toma en cuenta los que están en el Plan Profesional⁴.

El conflicto tampoco afecta a todos los mutualistas *alternativos*. Pues a esa división funcional básica de la actividad aseguradora de la Mutualidad se añade la variedad de situaciones de los mutualistas *alternativos* en el Sistema de Previsión Social Profesional en razón de la cuantía de las prestaciones (sus derechos de crédito prestacionales frente a la Mutualidad) que han adquirido o esperan adquirir de la Mutualidad en función de las primas por ellos abonadas, a partir de las *mínimas* fijadas por la asamblea de mutualistas, que, por mandato de la disp. adicional 19ª.2.2º de la LGSS han de equivaler al 80 por 100 de la cuota mínima que haya de satisfacerse al RETA a lo largo de la vida laboral del mutualista para cumplir con la obligación legal de la cuantía mínima de la prestación alternativa, ya que el régimen económico de la Mutualidad no es de reparto colectivo o caja común, que traduce la solidaridad contributiva, sino de capitalización o cuenta individualizada desde 2005 (en virtud del Real Decreto Legislativo 6/2004) que determina los derechos de contenido económico de cada mutualista, de modo que la correspondiente prestación mutua se calcula sobre la base de la trayectoria de cotizaciones de cada mutualista, sumada la inversión realizada por la Mutualidad de esa aportación económica y descontados los gastos de gestión y administración, primas de cobertura de riesgo suscritas, recargos e impuestos, lo que ofrece múltiples combinaciones.

4. Mutualidad Abogacía, Información Mutualidad, septiembre, 2023. Campañas y acuerdos para incrementar las prestaciones de jubilación. Carta Mutualistas. Transparencia. Información sobre la pensión esperada.

En el sistema público de Seguridad Social, sostenido sobre un régimen económico de reparto, es regla que la pensión a la que pueda acceder cada persona en cada caso corresponda a su contribución, si bien existen reglas correctoras en favor de la solidaridad y tendencias uniformadoras que, en su extremo alto, topan las pensiones en una cuantía máxima insuperable fijada por las leyes presupuestarias del Estado, y que, en su extremo más bajo, también limitan su descenso mediante la garantía de una cuantía mínima que aporta el Estado, también concretada por las leyes presupuestarias, que, además del cumplimiento de determinados requisitos de cotización en el sistema contributivo, toma en consideración distintas situaciones personales y económicas de los beneficiarios, básicamente la de la persona pensionista sola y con cónyuge (a cargo y no a cargo) y la de sus rendimientos económicos.

Sin embargo, en el caso de la Mutualidad de la Abogacía, su régimen financiero es, se insiste en ello, de capitalización individual y la voluntad de los abogados colegiados mutualistas *alternativos*, jurídicamente relevante en su adscripción al sistema mutua (de previsión social profesional) frente al régimen público de Seguridad Social o a ambos y, decisivamente en la cuantía de su aportación económica a la Mutualidad a partir de las mínimas fijadas por aquella, determinante de la cuantía de sus prestaciones, hace de la regla de la diversidad el principio estructural de ordenación de la protección mutualista, pese a las correcciones establecidas desde 2016 por la disp. adicional 19ª de la LGSS.

De ahí la relevancia de la distinción de las situaciones de los abogados mutualistas *alternativos* que se tomen como referencia para exponer su problemática jurídica y social y proponer cauces normativos de evitación de las consecuencias negativas que para un colectivo importante de abogados mutualistas *alternativos* (un 35%, de acuerdo con los datos de la propia Mutualidad⁵) pueden derivarse de carreras de cotización largas en la Mutualidad, a las que, sin embargo, corresponderán prestaciones, singularmente pensiones de jubilación, de baja cuantía, de más baja cuantía que las esperables y que las aseguradas en su cuantía mínima por el sistema público de Seguridad Social, en el régimen contributivo y no contributivo, identificable de *un mínimo vital necesario para la dignidad personal y para la subsistencia*, sin que los mutualistas *alternativos*, sin recorrido o con recorrido futuro de cotización hayan podido ni puedan causar alta en el RETA, transfiriendo a la Seguridad Social su capital de aportaciones económicas a la Mutualidad, al no existir norma legal que prevea esa transferencia, ni el cómputo recíproco de las cotizaciones a la Mutualidad y las cotizaciones al RETA.

El problema fáctico y jurídico ha surgido de las exiguas prestaciones futuras de jubilación, que, al alcanzar los 65 o 67 años, han obtenido u obtendrán los abogados y abogadas ejercientes por cuenta propia que han aportado exclusivamente al Sistema de Previsión Social Profesional de la Mutualidad de la Abogacía, en su condición de entidad alternativa a la Seguridad Social, sus cotizaciones mínimas durante 35 o 40 años de ejercicio.

5. El total de mutualistas que se encontraban como activos en mayo de 2023 ascendió a 22.281. Aunque el documento no menciona el total de alternativos en esa misma fecha, sí la da para el mes de agosto, lo que ha permitido extraer el porcentaje aproximado. Para más detalles, véase, Mutualidad Abogacía, Información Mutualidad, septiembre, 2023, Colectivo y Situación Mutualistas, cit.

Sus pensiones de jubilación de muy escasa cuantía, que imposibilitan su derecho a jubilarse en condiciones vitales dignas, son y se prevén inferiores, no solo a la pensión de jubilación contributiva mínima del RETA, con 65 años y sin cónyuge (825,20 euros mensuales en 14 pagas en 2024), sino a la pensión no contributiva de jubilación (517,90 euros mensuales en 14 pagas en 2024) y a la prestación económica no contributiva de ingreso mínimo vital para una persona adulta que vive sola (604,21 euros mensuales, pagados en 12 mensualidades al año), garantizada por el art. 13.5 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital y las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Las causas del conflicto se identifican por los profesionales de la abogacía, mutualistas *alternativos* que se consideran perjudicados, y sus asociaciones, en:

1. Desajuste entre cotizaciones y prestaciones: las cotizaciones realizadas no se han traducido ni se traducirán en pensiones equivalentes a sus expectativas iniciales por deficiencias en la gestión de la Mutualidad, además de falta de vigilancia del Estado.
2. Falta de información y transparencia: algunos mutualistas *alternativos* alegan que no fueron adecuadamente informados por la Mutualidad sobre las diferencias entre las prestaciones mutuales lucradas o previstas y sus cotizaciones.

A ello opone la Mutualidad que la baja cuantía de las pensiones de jubilación de algunos mutualistas *alternativos* tiene en su raíz una insuficiencia de aportación económica -cotización mínima o interrumpida- al sistema de previsión social profesional en un sistema de capitalización individual. A ello se ha unido el incremento de la esperanza media de vida, que ha alcanzado niveles récord en los últimos años pese a la Covid-19, con una esperanza de vida al nacer de 84 años en 2023 en Europa⁶, la más alta de la Unión Europea, las sucesivas crisis económica y sanitaria, y los niveles elevados de inflación de los últimos años (un 8,39% en 2022 en España)⁷, que, sin revalorizaciones garantes de su poder adquisitivo, no habrían sido neutrales, sino que habrían repercutido sobre las pensiones causadas y por causar, esto es, sobre las economías personales de los pensionistas actuales y futuros. La Mutualidad asegura que informa a los mutualistas, por correo postal, de las rentas individualizadas esperadas de jubilación en sus informes trimestrales, al menos a partir de 2018, “en base a tres potenciales escenarios de rentabilidad y esperanza de vida” para que los mutualistas puedan tomar decisiones informadas respecto de su planificación financiera, ofreciéndoles también un simulador para el cálculo de sus prestaciones en el área privada de la web de la Mutualidad⁸; simulador que más recientemente también utiliza el RETA para el cálculo de la cuota personalizada de cada afiliado o afiliada.

6. Fuente: Eurostat.

7. Banco de España, “Informe anual 2022”, Madrid, 2023, capítulo 3.

8. Mutualidad Abogacía, Información Mutualidad, septiembre, 2023, Colectivo y Situación Mutualistas, cit.

El conflicto es complejo y multifacético. Su análisis jurídico ha de partir de la coexistencia de esa dualidad de regímenes jurídicos de protección social y de la variedad de los estándares económicos en que se sustentan, de modo que las soluciones que van a proponerse en este Dictamen para ofrecer protección a los mutualistas *alternativos* afectados por la baja cuantía de sus pensiones de jubilación tienen en cuenta la situación de los demás mutualistas, complementarios y alternativos, así como, obviamente, de las demás personas encuadradas obligatoriamente en el RETA; en otras palabras, las soluciones posibles del conflicto no pueden ignorar la necesidad de salvaguardar el equilibrio financiero y la solvencia de la Mutualidad y la sostenibilidad del “régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” (art. 41 CE).

La Nota/Informe nº 98/2023 del Consejo General de la Abogacía Española sobre la “*posibilidad de integración de los mutualistas activos del Plan Universal de la Abogacía que así lo interesen en el RETA, aportando el fondo acumulado como alternativos en el sistema profesional y reconociéndoseles como cotizados los períodos que hayan permanecido en la Mutualidad en tal condición*”⁹, identifica, dentro del colectivo de profesionales de la abogacía ejercientes por cuenta propia, mutualistas activos *alternativos* y *complementarios*, referido en su título, las siguientes situaciones subjetivas en orden a la prestación de jubilación, en su dicción textual:

1. Abogados que *han sido sólo mutualistas*: conforme a las condiciones de su póliza, pueden rescatar las cantidades que corresponda, en un solo pago, o de forma fraccionada.

2. Abogados que *cotizan por el RETA*: tienen derecho a una pensión de jubilación de conformidad con lo establecido en el artículo 204 y siguientes de la Ley General de la Seguridad Social, para la que deben haber cotizado un mínimo de 15 años y un máximo de 38 años y 6 meses. Su percibo depende de esos años de cotización. Dado que esta posibilidad solo se ha dado desde el año 1995, los abogados que hayan cotizado el mínimo de 15 años desde aquella fecha tendrán derecho al cobro de pensión correspondiente a esos años de cotización.

3. Abogados *mutualistas y adscritos al RETA simultáneamente*:

3.1. *Abogados que se colegiaron antes de 1995*: estos abogados no tuvieron la posibilidad de adscribirse al RETA, sino que al colegiarse se incorporaban a la Mutualidad. Matemáticamente no es posible que coticen 38 años y 6 meses en el RETA, que es lo que exige la Ley General de la Seguridad Social para poder percibir la pensión máxima de jubilación como autónomos, por lo que no podrán optar a obtener esa pensión.

3.2. *Abogados incorporados después del 10 de noviembre de 1995*: tendrán derecho a cobrar de la Mutualidad y la pensión de autónomos, dependiendo de los años de cotización.

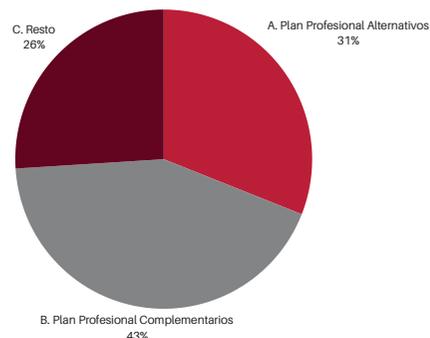
9. En ejecución del Acuerdo del Pleno del CGAE Nº 1.1 de 16 de abril de 2023: INFORME RETA CGAE.pdf.

Pero en estos casos, los que no alcancen esos 38 años y 6 meses será porque no se han querido incorporar antes al RETA¹⁰.

Como punto de arranque, esta descripción grupal de la pluralidad tipológica de abogados ejercientes por cuenta propia o autónomos tiene un valor inobjetable, pues expresa la variedad dentro de cada grupo (en el grupo 1, "conforme a las condiciones de su póliza"; en el grupo 2, "su percibo depende de esos años de cotización"; en el grupo 3, dependiendo de la fecha de incorporación a la Mutualidad y al RETA, de la póliza contratada y de los años de cotización). Sin embargo, la diversidad de situaciones posibles es mayor, dependiendo del momento de alta en la Mutualidad y en el RETA del mutualista; y entrando en juego la condición jurídico-laboral del abogado después de años de ejercicio profesional autónomo en la Mutualidad o en el RETA y su alta en el Régimen General de la Seguridad Social, caso específico de los abogados de empresa, pero no sólo. Falta la situación de los mutualistas que ya son pasivos.

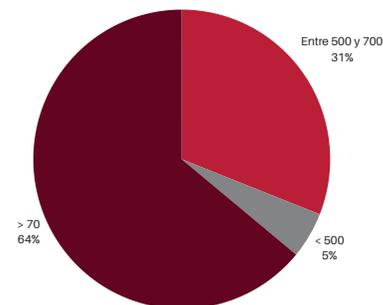
Los y las profesionales afectados se calculan, según las organizaciones y movimientos que defienden el reconocimiento legal de una pasarela de sus cotizaciones al RETA (ANAMA, ALA, Venia, Abogacía y Democracia), en decenas de miles (más de 90.000), que percibirían entre 300 o 400 y 800 euros mensuales en concepto de pensiones de jubilación y que, en número indeterminado, aun con esa pasarela hacia su integración en el RETA, carecerían del tiempo necesario para cubrir el periodo de cotización mínimo o de carencia exigible para acceder a una prestación contributiva de jubilación de la Seguridad Social en su cuantía mínima. Por ello, muchos de ellos se ven obligados a continuar trabajando con 70, 80 y más años de edad.

Según datos de la Mutualidad de la Abogacía extraídos el 28 de agosto de 2023 y hechos públicos en septiembre del pasado año, en aquella fecha eran 65.042 los abogados mutualistas por cuenta propia *alternativos* de un total de 209.168 mutualistas (lo que representa un 31%), de los que 54.827 no tenían ningún otro plan de ahorro con la Mutualidad más que el plan profesional básico. Agrupándose los más numerosos naturalmente en el ICAM, que colegiaba a 56.477 mutualistas, de los que 15.287 estaban acogidos al plan profesional mutualista *alternativo* al RETA, 12.433 sin ahorro complementario. Así, los mutualistas de Madrid suponen el 26,2% del total. Del total de mutualistas madrileños, los *alternativos* ascenderían al 27%, cuatro puntos por debajo de la media.



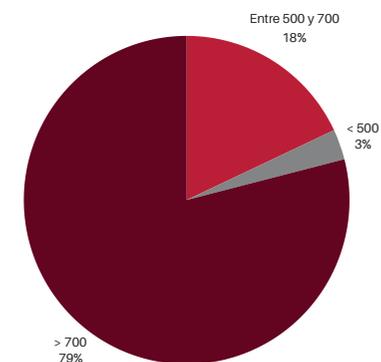
10. Cit., págs. 10-11.

El grupo de mutualistas *alternativos* es, por tanto, significativo, casi un tercio del total, más aún si perfilamos los datos y excluimos el colectivo de mutualistas que no están en el Plan Profesional, pero tienen suscritos otros productos de ahorro o riesgo con la Mutualidad. En ese caso, los mutualistas *alternativos* representarían el 54,3% del conjunto los que están en el Plan Profesional. Para el caso particular del ICAM, esta cifra asciende al 48,3%, 6 puntos menos que la media.



De los 65.042 abogados mutualistas por cuenta propia *alternativos*, en mayo de 2023, 49.013 mutualistas *alternativos* estaban en alta en la Mutualidad, con abono ininterrumpido de las cuotas establecidas y sin haber alcanzado la edad de jubilación. De ellos, siempre según los cálculos de la Mutualidad proyectando el capital objetivo esperado a la fecha de su jubilación, 2.506 mutualistas percibirán, a dicha fecha, rentas vitalicias mensuales inferiores a 500 euros (lo que representa un 5% del total), 15.203 mutualistas entre 500 y 700 euros (un 31%) y 31.304 mutualistas más de 700 euros (el restante 64%).

De acuerdo con estos mismos datos, si en vez de rentas vitalicias, la proyección se realiza como rentas financieras durante 15 años, el número de mutualistas que obtendrían rentas mensuales inferiores a 500 euros ascendería 1.521, entre 500 y 700 euros al mes en el caso de 8.925 mutualistas, y contabilizando 38.567 mutualistas con más de 700 euros mensuales¹¹. Esto implicaría que el primer grupo representaría el 3% del total, el segundo el 18%, mientras que el tercero alcanzaría el 79%.



Informa también la Mutualidad de las rentas vitalicias esperadas de los mutualistas con pago de cuotas básicas y con pago de cuotas básicas con mejoras, según su fecha de alta en la Mutualidad, y proporciona un ejemplo comparativo de la cotización de mutualistas reales con pago de cuotas básicas con su cotización estimada de haber contribuido al RETA según años de cotización.

11. Mutualidad Abogacía, Información Mutualidad, septiembre, 2023, Colectivo y Situación Mutualistas, cit.

En dicho ejemplo, en todos los supuestos de años cotizados, la cuantía de la cotización estimada al RETA es superior a la cuantía de la cotización de los mutualistas a la Mutualidad, más que doblando la cotización que el mutualista hubiera debido entregar al RETA de estar afiliado al mismo a la cotización efectuada a la Mutualidad en casos de 36,52, de 30,51, de 27,51 y de 6,50 años cotizados por mutualistas en alta en la Mutualidad con fecha 01/01/1987, 01/01/1993, 01/01/1996 y 01/01/2017, respectivamente, y casi doblandola con 33,52 y 9,50 años cotizados e ingreso en la Mutualidad el 01/01/1990 y el 01/01/2014.¹²

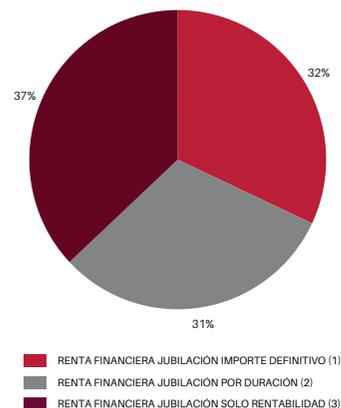
FECHA ALTA MUTUALIDAD	AÑOS COTIZADOS (**)	CUOTAS ABONADAS (* *)		MUTUALIDAD/RETA (%)
		MUTUALIDAD (+)	ESTIMACIÓN RETA	
01/10/1984	38,77	57.273,85	94.795,63	60,4%
01/01/1985	38,52	54.793,70	94.588,17	57,9%
01/01/1987	36,52	45.383,65	92.736,86	48,9%
01/01/1990	33,52	45.005,55	89.501,56	50,3%
01/01/1993	30,51	41.261,59	85.299,79	48,4%
01/01/1996	27,51	37.964,37	79.601,25	47,7%
01/01/1999	24,51	39.217,81	73.091,15	53,7%
01/01/2002	21,51	39.055,74	65.988,86	59,2%
01/01/2005	18,5	31.837,09	58.305,61	54,6%
01/01/2008	15,5	32.422,30	49.875,55	65,0%
01/01/2011	12,5	23.166,01	40.962,73	56,6%
01/01/2014	9,5	16.456,14	31.811,39	51,7%
01/01/2017	6,5	9.290,73	22.323,54	41,6%

Fuente: Mutualidad de la abogacía. (***) Información a 30.06.2023. (*) Ejemplo de mutualistas reales con cuotas básicas sin mejoras.

Es importante la siguiente estimación de la Mutualidad: conforme a “las bases técnicas actualmente vigentes, un mutualista que consiga ahorrar 100.000€ obtendría una renta vitalicia mensual de 640€”¹³, pudiendo a partir de dicha regla calcular el ahorro necesario para complementar su pensión. La cuantía de la pensión media de jubilación en el RETA en 2024, con la revalorización de un 3,8%, es de 953,07 euros/mes.

Pues bien, en el ejemplo de mutualistas alternativos reales antes referidos, con cuotas básicas sin mejoras, en ningún caso, atendiendo a su alta en la Mutualidad y el número de años cotizados, se alcanza esa cantidad ni de lejos, quedándose las cuotas abonadas por los mutualistas ingresados en 01/10/1984 y con 38,77 años cotizados en algo más de su mitad: 57.273,85 euros.¹⁴

1.2. Mutualistas alternativos pasivos



Merecen una consideración específica los mutualistas pasivos. Según los datos de la Mutualidad, amablemente facilitados por su director general, las diferentes fórmulas de reparto de las rentas financieras se reparten casi homogéneamente por tercios. No obstante, como puede comprobarse en el gráfico, la fórmula que destaca ligeramente con un 37% es aquella en la que el mutualista fija el importe a percibir de forma mensual hasta que se agota el saldo de ahorro.

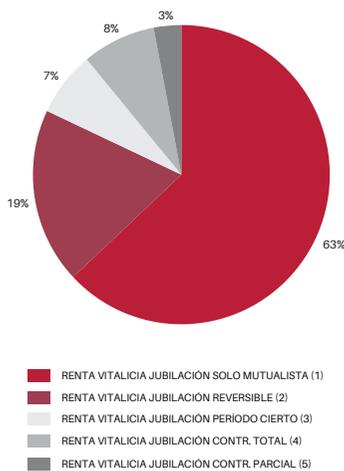
Con un 32%, le sigue la posibilidad de que el mutualista fije el periodo en que quiere percibir una renta, dependiendo el importe de la misma de la duración. Por último, que el mutualista opte por recibir solo los rendimientos de su ahorro, pero disponga del total de su capital de ahorro para recuperarlo cuando quiera y de la forma ocurre el 31% de las veces.

A pesar de este reparto homogéneo, las cuantías no lo son, precisamente por la fórmula de reparto. Tal y como muestra la siguiente tabla, las mayores diferencias, en cuanto a cuantía, se producen cuando el mutualista opta por recibir solo los rendimientos de su ahorro, pero dispone del total de su capital de ahorro para recuperarlo cuando quiera y de la forma. En este caso, la pensión se sitúa en el entorno de una cuarta parte de las otras dos.

RENTAS FINANCIERAS	Número pensionistas	Pensión anual	Pensión mensual media
RENDA FINANCIERA JUBILACIÓN IMPORTE DEFINIDO (1)	1.545	8.799,00	733,25
RENDA FINANCIERA JUBILACIÓN POR DURACIÓN (2)	1.810	8.284,72	690,39
RENDA FINANCIERA JUBILACIÓN SOLO RENTABILIDAD (3)	1.545	2.676,36	223,03

12. Mutualidad Abogacía, Información Mutualidad, septiembre, 2023, Situación de Mutualistas. Renta vitalicia esperada según fecha de alta. Comparativa con mutualistas reales. Cuotas abonadas Mutualidad versus RETA.

13/ 14. Mutualidad Abogacía, Información Mutualidad, septiembre, 2023. Campañas y acuerdos para incrementar las prestaciones de jubilación. Carta Mutualistas. Transparencia. Compromiso de transparencia en información ciudadana de la Mutualidad.



Por otra parte, cuando se opta por una renta vitalicia, la situación cambia de forma radical. Así, destaca una de las fórmulas por encima de las demás, que es aquella en la que el mutualista opta por una renta vitalicia solo para él, sin reversión. Esta opción alcanza el 63%. Le sigue, con un 19%, la posibilidad mutualista opte por reinvertir la renta vitalicia en un tercero en caso de fallecimiento, fijando la persona y el porcentaje de reversión. En tercer lugar, se sitúa, con un 8,3%, la percepción de una renta vitalicia, pero con opción de rescatar el capital. Este capital es decreciente cada año en un 5%.

En cuarto lugar, con un punto porcentual menos, el mutualista opta por una renta vitalicia, pero si fallece antes de las 15 anualidades, un tercero percibe esta renta hasta completar los 15 años. Por último, la opción menos usada es la de una vitalicia, pero con posibilidad de rescate del saldo de ahorro al 100% transcurrido un año. En caso de fallecimiento los beneficiarios perciben la totalidad del saldo.

Por lo que respecta a las cuantías, se produce una situación parecida a la vista con las rentas financieras. Así, mientras los supuestos 1, 2, 3 muestran cierta homogeneidad, el 3 y el 4 se caracterizan por cuantías notablemente inferiores, tal y como se muestra en la siguiente tabla. Ello es debido a que en ambos casos se da la opción al mutualista de rescatar el capital. Tampoco debe descartarse el efecto en la cuantía de la posibilidad de percepción por otros beneficiarios, ya que en el supuesto 4, precisamente caracterizado por la posibilidad de que, en caso de fallecimiento, los beneficiarios perciban parte de ese capital, la cuantía es menor al del caso 5, en el que ese traspaso es por la totalidad.

RENTAS VITALICIAS	Número pensionistas	Pensión anual	Pensión mensual media
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN SOLO MUTUALISTA (1)	1.507	762.499	506
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN REVERSIBLE (2)	441	255.033	578
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN PERÍODO CIERTO (3)	165	87.584	531
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN CONTR. TOTAL (4)	197	54.228	275
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN CONTR. PARCIAL (5)	74	27.403	370

Fuente: Mutualidad de la abogacia.

1.3. Información jurídica y propuestas plurales de solución

Este Dictamen debe, pues, explorar los cauces normativos posibles para hacer efectiva la solidaridad que demanda el ICAM para los mutualistas *alternativos*, compatible con la defensa de los intereses de los demás mutualistas beneficiarios de su opción de ahorro en la Mutualidad, factor clave para la solvencia, fortaleza y mantenimiento de ésta. Se trata de corregir la situación de insuficiencia inaceptable de las pensiones de jubilación de aquellos, causante de una carencia de medios de vida, de una situación de carencia material severa. La solución de esa brecha de protección excede, en pura técnica, las capacidades de la Mutualidad, pues los sistemas de capitalización individual no se conjugan con principios de solidaridad ni con responsabilidades compartidas. Como afirma la Mutualidad, "cada mutualista es responsable de "hacerse su propia pensión" con base en sus aportaciones individuales, estando "garantizados" sus derechos económicos en correspondencia con sus aportaciones. Es decir, cada mutualista tiene garantizado el capital de jubilación que le corresponda en función de las aportaciones individuales que haya venido haciendo a lo largo de su vida profesional y elegir la forma de cobro"¹⁵. Sin embargo, se ha de partir de la extrema dificultad en que se encuentran los mutualistas *alternativos*, abandonados a su suerte, para afrontar la carencia de cobertura básica de sus pensiones de jubilación, dificultad motivada por diversas causas -su falta de capacidad económica, el tardío inicio de la profesión y de sus aportaciones económicas a la Mutualidad, la discontinuidad de esas aportaciones y, en su caso, su edad-, que ocasionan un innegable desafío de inclusión, al que por sí solos no pueden proveer, en el que prima la protección de los necesitados.

El acceso a la protección social con un mínimo vital para la subsistencia -en antigua terminología *beveridgeana*-, con la suficiencia precisa para atender las situaciones de necesidad, en la dicción del art. 41, primer inciso, de nuestra Constitución, es condición de ciudadanía social y de ejercicio pleno de derechos. Las situaciones de necesidad de los mutualistas *alternativos* demandan medidas legales adecuadas para paliarlas y sentar las bases para su corrección, con carácter urgente. Ignorarlas solo emporaría la brecha de desprotección social. Acertar en los modos de llevarlas a la realidad jurídica exige el análisis riguroso que proporcione seguridad jurídica, siendo más que deseable el diálogo y el consenso social; como podremos comprobar, el consenso político existe en el objetivo de brindar protección "suficiente ante situaciones de necesidad" (art. 41, primer inciso) a los mutualistas *alternativos* y en las soluciones técnicas, sin agotarlas, que han de utilizarse para hacerla efectiva a través de la reforma de la LGSS y de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pese a las diferencias en su concreta plasmación. La llamada al legislador es inexcusable para erradicar situaciones de necesidad en un Estado democrático y social de Derecho. Al legislador corresponde determinar y apreciar esas situaciones, teniendo en cuenta el contexto general en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del

15. Mutualidad Abogacia, Información Mutualidad, septiembre, 2023, Sistema Mutualidad. Diferencias con RETA.

momento, y las necesidades de los diversos grupos sociales y darles repuesta. Sin embargo, esas soluciones técnicas no sólo han de poner en juego la iniciativa legislativa y la capacidad de financiación del Estado a través del sistema público de Seguridad Social, sino también la de la propia Mutualidad, respetada siempre la sostenibilidad de ambos, y, desde luego, el esfuerzo económico de los mutualistas afectados, de forma que todos los concernidos por el problema contribuyan a alcanzar un resultado equitativo, una jubilación digna.

Las propuestas de este Dictamen son, en consecuencia, plurales. Buscan tomar en consideración todas las aristas de un fenómeno complejo y seguir las propuestas avanzadas por el ICAM y el aludido consenso político parlamentario, que expondré con algún mayor detalle, sin renunciar a su complementación. Ante todo, he considerado esencial ofrecer la información jurídica necesaria para la adopción por cada mutualista alternativo de su decisión fundada de optar por un régimen de protección social que le brinde la mayor posible con un nivel de riesgo permitido. La Constitución ordena a los poderes públicos garantizar, “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad” (art. 50), precepto que posee “relevancia configuradora de los derechos sociales de los ciudadanos y que, sin lugar a duda, establece un límite -de constitucionalidad- de los poderes del Estado, incluidos los legislativos, en este importante ámbito.” (STC 100/1989, FJ 2). En fin, sabido es que los principios de equidad y suficiencia no lo son solo del sistema público de Seguridad Social, sino que son principios fundados en las reglas de la técnica aseguradora.

2. Un consenso político extendido, pese a las divergencias, sobre las lógicas de las soluciones, y su hibridación, para la mejora de las condiciones de jubilación de los profesionales de la abogacía.

2.1. Propuestas del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid; la llamada a la iniciativa legislativa del Gobierno y de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados.

En el ya citado comunicado de la Junta de Gobierno del ICAM a sus colegiados/as, publicado el 13 de junio de 2023, el ICAM apoyó las mejoras de prestaciones solicitadas por los mutualistas. En concreto: “1ª) Que la prestación de incapacidad permanente se conceda a todo aquél que no pueda desempeñar la profesión de abogado y no como ahora que se exige no poder desarrollar ninguna profesión. 2ª) Una mejor cobertura de la incapacidad temporal. 3ª) Posibilidad de rescatar las aportaciones del Plan Personal cuando se pase por dificultades económicas puntuales. La Ley ya prevé en planes de pensiones varios casos en los que rescatar el plan de forma anticipada (invalidez laboral, enfermedad grave, muerte del partícipe, paro, pasados 10 años desde su contratación). Estos criterios de planes de pensiones deberían poder ser aplicables a la Mutualidad. 4ª) Que un profesional de la abogacía que haya pagado las cuotas mínimas establecidas por la Mutualidad, durante al menos 38 años, tenga garantizada, aun por solidaridad, una pensión equivalente a la pensión mínima de la Seguridad Social. 5ª) Que se establezca en la Mutualidad un complemento a mínimos para garantizar que un profesional de la abogacía que haya cotizado un mínimo de años y no tenga otros ingresos, tenga una pensión digna”.

El 4 de septiembre de 2023, el Decano del ICAM, en nombre de la Abogacía de Madrid, recordando la importancia de su ejercicio profesional en defensa de los derechos fundamentales de defensa y de tutela judicial efectiva, su condición de pieza esencial del funcionamiento del Poder Judicial y la condición de servicio público de la asistencia jurídica gratuita (art. 119 CE), registró en el Congreso de los Diputados escrito dirigido a los y las portavoces de los grupos parlamentarios (Vasco, Socialista, Mixto, Junts per Catalunya, EH Bildu, Plurinacional SUMAR, Republicano, Popular, y VOX), exponiendo la preocupación del colectivo de mutualistas alternativos afectados por la percepción de pensiones de muy escasa cuantía tras años dedicados al ejercicio profesional y en defensa de los derechos constitucionales, solicitando de los grupos parlamentarios la toma en consideración de la presentación en la Cámara de la “*Proposición No de Ley para la mejora de las condiciones de jubilación de los profesionales de la Abogacía*”, que acompañaba al escrito.

Precedida de una exposición de motivos, y dirigida al Gobierno de la Nación, dicha proposición instó de éste la iniciativa de adopción de una triple acción legislativa reformadora formulada, al margen de su concreción técnica, en términos suficientemente indicativos de sus objetivos de logro de unas pensiones y unas condiciones de vida dignas de los mutualistas:

- 1) Regular un tránsito al régimen de la Seguridad Social (RETA) de los mutualistas de la abogacía que lo soliciten, con atención específica a casos determinados [... entre otros, los abogados de empresa, que han cotizado previamente a la Mutualidad], que reconozca la antigüedad de estos años a efectos de la Seguridad Social; garantizar, para los mutualistas pasivos, el derecho a la pensión mínima.
- 2) Regular un tratamiento fiscal adecuado al recuperar el ahorro aportado en aquellos casos que los mutualistas así lo interesaran, aplicable a cualquier persona que se encuentre en situación parecida, por el principio de igualdad fiscal.
- 3) Mejorar las prestaciones de los profesionales jubilados parcialmente”.

El Decano del ICAM había enviado la propuesta, el anterior 12 de junio, al director general de Ordenación de la Seguridad Social y a los responsables de economía de los partidos políticos, “habida cuenta de la disolución de las Cortes en ese momento”.

En su escrito a los grupos parlamentarios informaba también a los portavoces parlamentarios del Congreso de que similares proposiciones no de ley habían sido presentadas en los parlamentos autonómicos de Cantabria, Castilla-La Mancha, Canarias y Cataluña, habiendo sido ya aprobadas por unanimidad por los de Andalucía y Galicia en sesiones celebradas el 29 de junio y el 14 de julio de 2023.

2.2. Las iniciativas de los parlamentos autonómicos; el valor superior del pluralismo político en expresión de consenso y de disenso

Incluso antes, en plena pandemia de la Covid-19, ante las medidas extraordinarias aprobadas por la legislación excepcional de urgencia en favor de los trabajadores autónomos encuadrados en el RETA y la desigualdad de trato respecto de los profesionales acogidos a mutualidades alternativas, que quedaron excluidos de aquella legislación protectora, el Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs) de las Cortes de Aragón elevó a la Mesa, para su tramitación por el Pleno, el 14 de abril de 2020, una proposición no de ley dirigida a instar al Gobierno de España a extender a los profesionales mutualistas encuadrados en el régimen alternativo al RETA los beneficios establecidos para los autónomos “a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social y no a cargo de los fondos propios de las mutualidades respectivas, al tratarse de una ayuda pública extraordinaria que trata de garantizar mínimos vitales de subsistencia a estos profesionales, y si se atribuyesen a cada mutualidad, incidiría en el incumplimiento por su parte de los preceptivos requisitos de solvencia y podría incluso llevar a la quiebra de las mismas”.¹⁶

Enlazando con lo anteriormente expuesto sobre la iniciativa del ICAM, el pleno del Parlamento de Andalucía había aprobado la “proposición no de ley relativa a la protección social de la Abogacía en Andalucía”, presentada por la coalición Por Andalucía, en la que acordó instar al Consejo de Gobierno para que, a su vez, instase al Gobierno del Estado “a realizar las actuaciones y modificaciones necesarias, en relación con los profesionales de la abogacía y la procura, que tienen contratado, o que lo han tenido, con la Mutualidad de la Abogacía, Altermutua o la Mutualidad de Procuradores, el sistema de protección social alternativo al RETA, para:

a) “Permitir la posibilidad, voluntaria y temporal, de trasladar al RETA las cantidades cotizadas en las mutualidades profesionales, computándose a los efectos en el devengo de pensiones y prestaciones futuras, jubilaciones incluida; en todo caso, previa ponderación de las cantidades ingresadas y los periodos cotizados.

Respecto al grupo de mutualistas pasivos, aplicar complementos a mínimos de sus pensiones hasta alcanzar el importe de pensión mínima.

b) Evitar la equiparación fiscal de las cotizaciones/aportaciones realizadas en las mutualidades al sistema alternativo al RETA con un plan de pensiones/ahorro complementario.

16. DSCA núm. 19 pag. 1607 [https://www.cortesaragon.es/bases/disca2.nsf/\(DiscalD\)/5EB3F3EE03005E74C125859E002DA0D0?OpenDocument](https://www.cortesaragon.es/bases/disca2.nsf/(DiscalD)/5EB3F3EE03005E74C125859E002DA0D0?OpenDocument)

c) Mejorar las condiciones de jubilación parcial de los profesionales de la abogacía y la procura”¹⁷.

A propuesta del grupo parlamentario del BNG, la Comisión Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior del Parlamento de Galicia también había aprobado una proposición no de ley “Sobre as demandas que o Goberno galego debe facer ao Goberno do Estado respecto do sistema de protección social das e dos avogados e procuradores”, que tienen contratado con la Mutualidad profesional el sistema de protección social alternativo al RETA, para llevar a cabo las mismas iniciativas contenidas en la proposición no de ley andaluza y en sus mismos términos, a los que se añadió “en diálogo con las mutualidades”.¹⁸

También el Grupo Parlamentario de ERC había presentado a la Mesa del Parlament de Cataluña la “Proposta de resolució sobre la incorporació dels professionals de l’advocacia i de la procura que han cotitzat a mutualitats alternatives al règim especial de treballadors autònoms”, que la Mesa admitió el 18 de julio de 2023¹⁹. El Parlament instaba, a través del Govern, al Gobierno del Estado a aprobar un proyecto de ley para modificar la legislación vigente, a fin de la adopción de las triples medidas ya señaladas:

a) “Permitir la posibilidad voluntaria y temporal de trasladar al RETA las cantidades cotizadas a la Mutualidad profesional, computándose a los efectos del devengo de pensiones y prestaciones futuras, jubilación incluida, en todo caso, previa ponderación de las cantidades ingresadas y de los periodos cotizados.

a bis) Respecto del grupo de mutualistas pasivos, aplicar complementos de mínimos de sus pensiones hasta alcanzar el importe de la pensión mínima.

b) Evitar la equiparación fiscal de las cotizaciones/aportaciones realizadas a la Mutualidad [...] con un plan de pensiones/ahorro complementario.

c) Mejorar las condiciones de jubilación parcial de los profesionales de la abogacía.

d) Hacer extensivas las anteriores medidas a todos aquellos profesionales afectados por la misma problemática vinculados a las entidades Alter Mutua y Mutualidad de Previsión de los Procuradores de España”.

A la acogida positiva de estos parlamentos autonómicos siguieron las resoluciones y proposiciones no de ley para garantizar unas condiciones de jubilación dignas de abogados y procuradores adscritos a sus mutualidades de protección social, en iguales o similares condiciones, del Parlamento de Cantabria, a propuesta del Partido Regionalista Cántabro, que, además, solicitó “consignar anualmente una concreta partida presupuestaria en los

17. BOPA, XII legislatura, núm. 239, 1 de agosto de 2023, <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=175422>

18. BOPG, XI legislatura, núm. 525, 14 de julio de 2023, 54150 (11/PNC-004654); <https://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaBoletinsOficiais/8110525.pdf>

19. BOPC, XIV legislatura, 5º periodo, nº 631, 24 de julio de 2023; <https://www3.parlament.cat/document/bopc/380046501.pdf>

Presupuestos Generales del Estado, de cuantía suficiente para financiar las actuaciones solicitadas”, y la *sustanciación de la reforma legislativa por la vía de urgencia*²⁰; de la Asamblea de Madrid, a iniciativa de Mas Madrid y de Vox²¹; de la Junta General del Principado de Asturias, presentada por los grupos parlamentarios Socialista y Convocatoria por Asturias IU-Más País-IAS²²; del Parlamento de Canarias, promovida por los GP Socialista Canario, Nacionalista Canario (CCa), Popular, Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), VOX, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto, *demandando la protección mínima urgente de los mutualistas pasivos*²³; de la Asamblea de Extremadura, impulsada por el Grupo Parlamentario Popular²⁴; de las Cortes de Castilla y León, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular²⁵; de Les Corts Valencianes, a propuesta del Partido Popular²⁶; del Parlamento Vasco, registrada por los grupos parlamentarios del PNV, EH-Bildu, SV, y Unidas Podemos-IU, destacando la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones y solicitando la equiparación del tratamiento fiscal de las aportaciones a las mutualidades con el de las cotizaciones de Seguridad Social²⁷; de las Cortes de Castilla-La Mancha, a iniciativa de los grupos parlamentarios Socialista, Popular y Vox²⁸, del Parlamento de la Rioja, a propuesta del grupo socialista²⁹ y de la Asamblea Regional de Murcia, bajo el impulso de grupo de Vox.³⁰

Como es fácil comprobar, el pluralismo político, valor superior de nuestra democracia constitucional, ha funcionado plenamente en cada uno de los parlamentos autonómicos, en proposiciones unitarias de identidades políticas opuestas en algunos y, desde luego, en su visión de conjunto, coincidiendo la diversidad de grupos políticos tanto en el diagnóstico, como en la necesidad de la triple solución legislativa, que encomiendan llevar a término a la iniciativa del Gobierno (art. 87.1 CE).

20. BOPC, núm. 29, 21 septiembre 2023, PPNL 11L/4300-0001;

https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/11L4300-0001-2_firmado.pdf

21. BOAM, XIII legislatura, núm. 10, 21 septiembre 2023, PNL-32(XIII)/2023 RGEF 8388, PNL-35(XIII)/2023 RGEF 8393, PNL-36(XIII)/2023 RGEF 8394; https://www.asambleamadrid.es/static/doc/publicaciones/BOAM_13_00010.pdf.

22. BOJGPA, XII legislatura, Serie B, núm. 29, 4 octubre 2023, 12/0178/0007/00765, admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en sesión de 3 octubre 2023; <https://agoronet.jgpa.es/documentos/Boletines/PDF/12B-029.pdf>

23. BOPC, XI legislatura, núm. 90, 6 octubre 2023, 11L/PNLP-0015, registro de entrada núm. 202310000004668 y 202310000005159, de 21 y 29/9/23, respectivamente, admitida a trámite por la Mesa del Parlamento el 3 octubre 2023; <https://www.parcn.es/files/pub/bop/11/2023/090/bo090.pdf>

24. BOAE, XI legislatura, núm. 66, 27 octubre 2023; <https://www.asambleaeex.es/descargas/publicaciones/boae/11/2023-10-27/11BOAE66.pdf>

25. BOCCyL, XI legislatura, núm. 209, 7 noviembre 2023, PNL/000656-01;

<https://sirdoc.ccyi.es/sirdoc/PDF/PUBLOFI/BO/COL/11L/BOCCL1100209/BOCCL-11-006830.pdf>

26. BOCV, núm. 29, 30-11-2023, Resolución 42/XI, de la Comisión de Justicia, Gobernación y Administración Local, adoptada en su reunión de 16 de noviembre de 2023; https://www.cortsvalecan.es/sites/default/files/resolucion/doc/42_C.pdf

27. 5 diciembre 2023.

28. BOCCLM, XI legislatura, núm. 29, 15 diciembre 2023;

<https://www.cortesclm.es/web2/paginas/publicaciones/boletin/boletin11/pdf/029.pdf>

29. <https://www.parlamento-larioja.org/actividad-parlamentaria/iniciativas/pnlp/11l-pnlp-0035>

30. <https://www.asambleamurcia.es/content/iv-mocion-sobre-solicitud-al-gobierno-de-la-nacion-de-actuaciones-y-modificaciones>

La coincidencia política en el objetivo de dignificar la protección social y las pensiones de jubilación de los mutualistas alternativos, y en la genericidad de las tres fórmulas para alcanzarlo, se vuelve discrepancia, valor igualmente del pluralismo político, en la diferente atribución de responsabilidades a las partes involucradas por los distintos grupos parlamentarios, fácilmente advertible mediante la exploración más detenida del lenguaje en que se expresan sus proposiciones no de ley, sus medidas y sus exposiciones de motivos. No es ese estudio objeto de este Dictamen, que no llevaría lejos de su propósito. Por lo demás, puede comprobarse esa divergencia política en el siguiente epígrafe, en el que se deja constancia de la existente entre las proposiciones no de ley de SUMAR y del Partido Popular.

A las iniciativas parlamentarias autonómicas han de añadirse mociones de igual contenido en Ayuntamientos y Diputaciones; todo lo cual levanta testimonio del apoyo social y político, pese al disenso, de los mutualistas alternativos con jubilaciones precarias y de su remedio legislativo para garantizarles pensiones dignas.

2.3. El Congreso de los Diputados; la divergencia política

En el Congreso de los Diputados, en esta XV legislatura, se anota la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR, “relativa a la protección social de la abogacía y la procuraduría”³¹, dirigida a la Mesa para su debate en Pleno, que abogó por la necesidad de remediar la “situación *injusta y precaria* en la que se encuentran un elevado número de profesionales de la abogacía y la procura mutualistas”, pasivos con pensiones inferiores a las no contributivas del sistema público de Seguridad Social, coincidiendo en las tres medidas reformadoras que han quedado expuestas. Pese a lo cual, la proposición no de ley de SUMAR no dejó de explicar que las causas de la precaria e insostenible situación de los profesionales estaban en las reformas legislativas de 1995 y 2005, que provocaron un incremento inesperado de cotizaciones de los mutualistas en el régimen de capitalización individual sin posibilidad de acogerse al RETA en razón de la cautividad de sus cotizaciones en las mutualidades, a las que se unieron “la falta de transparencia, informaciones inexactas sobre las previsiones de la cuantía de las pensiones de jubilación y, asimismo, deficiencias en la gestión de las mutualidades”. En los mismos términos se expresó la proposición no de ley “sobre la protección social de la abogacía y de la procuraduría”, para su debate en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del Grupo Parlamentario Mixto a instancia del BNG³². De conformidad con esa motivación se formulan las tres propuestas reformadoras:

31. BOCC, Congreso de los Diputados, Serie D; General, núm. 40, 24 noviembre 2023, 162/000065; https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCC/D/BOCC-15-D-40.PDF

32. BOCC, Congreso de los Diputados, XV legislatura, serie D, núm. 50, 14 diciembre, 2023, 161/000023; https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCC/D/BOCC-15-D-50.PDF

a) Permitir la posibilidad voluntaria de trasladar al RETA las cantidades cotizadas a la Mutualidad profesional, computándose a los efectos en el devengo de pensiones y prestaciones futuras, jubilación incluida, en todo caso previa ponderación de las cantidades ingresadas y de los periodos cotizados y respeto de los mutualistas pasivos aplicar complementos a mínimos de sus pensiones hasta alcanzar el importe de la pensión mínima.

b) Evitar la equiparación fiscal de las cotizaciones/aportaciones realizadas a las Mutualidades en el sistema alternativo al RETA, con un plan de pensiones/ahorro complementario.

c) Mejorar las condiciones de la jubilación parcial de los profesionales de la abogacía y la procuraduría”.

En 2024, el 25 de enero, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó a la Mesa del Congreso de los Diputados, para su debate en Pleno, una proposición no de ley “sobre la adopción de medidas para garantizar unas condiciones de jubilación dignas de abogados y procuradores adscritos a sus mutualidades de previsión social”³³. En su Exposición de Motivos recordó su compromiso electoral de “*analizar la situación de los mutualistas alternativos en aras a promover junto a las mutualidades unas condiciones de jubilación dignas*”. Hizo hincapié en la casuística de mutualistas y de su vinculación a las mutualidades, que no admitía “soluciones únicas o simplistas”, sino que demandaba cambios normativos que no generasen “desconfianza, inseguridad o nuevos problemas y perjuicios para los mutualistas ni para el Sistema Nacional de la Seguridad Social”, sin dejar de atender sin demora a la grave situación de miles de profesionales. En el cuerpo de la proposición no de ley instó al Gobierno a llevar a cabo virtualmente las mismas actuaciones, sin referencia explícita a los pasivos y envueltas las tres medidas en unos términos que interponen diafragmas a la iniciativa legislativa gubernamental inmediata y que sirven para marcar su alejamiento de las proposiciones no de ley de otros grupos políticos, incluso de las formuladas por el Grupo Parlamentario Popular en algunos parlamentos autonómicos:

1. Constituir lo antes posible una Comisión integrada por la representación de las Mutualidades de la Abogacía y la Procura, del Ministerio competente en materia de Seguridad Social, de los Consejos de la Abogacía y la Procura y de las asociaciones y plataformas de los profesionales afectados para que analice en profundidad las distintas situaciones que concurren en los mutualistas de ambas entidades. En particular, la viabilidad, oportunidad y condiciones para que los llamados mutualistas alternativos puedan trasladar al RETA las cantidades cotizadas en las respectivas mutualidades profesionales, computando a efectos de devengo de pensiones y prestaciones futuras, jubilación incluida, previa ponderación de las cantidades ingresadas y de los periodos cotizados. Dicha Comisión formulará las propuestas normativas más adecuadas y ponderadas para garantizar

33. BOCG. Congreso de los Diputados, XV legislatura, serie D, núm. 77, 2 febrero 2024, 163/000105; https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/D/BOCG-15-D-77.PDF

unas condiciones de jubilación dignas a abogados y procuradores, teniendo presente el interés económico y financiero de todos los mutualistas, el trato equitativo con el resto de autónomos y trabajadores y la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social.

2. Estudiar y, en su caso, regular un tratamiento fiscal adecuado y no discriminatorio en la recuperación del ahorro aportado por los mutualistas alternativos.

3. Analizar una posible mejora de las condiciones de la jubilación parcial de los profesionales de la abogacía y la procura”.

En la discusión de las enmiendas formuladas por otros grupos políticos en el Pleno del Congreso, se criticó la creación de la Comisión propuesta y su función de formulación de propuestas normativas y se puso de manifiesto la urgencia de la situación, que exigía la intervención legislativa inmediata, incompatible con aquella creación y con la tibieza de las expresiones de los puntos 2. y 3. de la proposición no de ley. También se criticó la posición del grupo socialista, que sostuvo las propuestas de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en ambas cámaras, que más adelante expondré. Pese al consenso político existente sobre la necesidad de remediar la situación de necesidad indiscutible de los profesionales de la abogacía, cubiertos por la protección básica alternativa de su Mutualidad profesional, y sobre la triple vía solicitada para procurar el debido remedio, el disenso fue manifiesto en la discusión parlamentaria³⁴. La proposición no de ley del grupo parlamentario popular se aprobó con 178 votos a favor, 29 en contra y 134 abstenciones³⁵.

Finalmente, en el BOCG, Congreso de los Diputados, de 9 de agosto de 2024³⁶ se publican enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, de los grupos parlamentarios Plurinacional SUMAR, Socialista, y de la diputada Ione Belarra Urteaga (Podemos) del Grupo Parlamentario Mixto, sobre la protección social de los profesionales adscritos a las mutualidades profesionales alternativas al RETA. Las tres son enmiendas de adición de nuevas disposiciones que se proponen incorporar aprovechando el citado Proyecto de Ley Orgánica, pero de diferente contenido.

La enmienda núm. 315 del Grupo Parlamentario Socialista propone la adición de una nueva disposición adicional, con el título “Mejora de la protección social de las mutualidades alternativas previstas en la disposición adicional décimo novena del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social” y de contenido insuficientemente precisado: “En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta disposición, se adoptarán las medidas legislativas necesarias para reforzar la protección social de las mutualidades de previsión social alternativas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos previstas en la Disposición adicional decimonovena del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social”. No hay explicación técnica de la cita por la enmienda únicamente

34. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, XV legislatura, núm. 33, sesión plenaria núm. 31, 19 marzo 2024, págs. 34-46; https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/DS/PL/DSCD-15-PL-33.PDF

35. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, XV legislatura, núm. 35, sesión plenaria núm. 33, 21 marzo 2024, pág. 21; https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/DS/PL/DSCD-15-PL-35.PDF

36. Serie A, núm. 16-3, págs. 137, 311 y 1193-1194; www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-16-3.PDF#page=1

de la disposición adicional 19ª y no, asimismo, de la disposición adicional 18ª de la LGSS. De la lectura de su texto cabe deducir que la enmienda propone actuar exclusivamente sobre las mutualidades de previsión social, reforzando su protección social -es lo que se dice literalmente- y sin abrir una pasarela al RETA, lo que nos situaría en el campo de la disposición adicional 19ª de la LGSS, o también recurriendo al RETA como instrumento de reforzamiento de la protección social de las mutualidades alternativas, lo que se introduciría en la regulación cubierta por la disposición adicional 18ª de la LGSS.

Por el contrario, las enmiendas núm. 144 de SUMAR y núm. 796 de la diputada Belarra Urteaga se decantan por una nueva disposición final que ordene al Gobierno aprobar, en el plazo de 3 meses desde su entrada en vigor, un decreto-ley, previa audiencia a los colectivos profesionales y representantes de las personas afectadas, de contenido más amplio, más amplio que el previsto por las proposiciones no de ley de las que se ha dado cuenta, y más amplio el de la enmienda núm. 796 que la de SUMAR. El decreto-ley se justificaría en la urgencia de dar solución a miles de profesionales de la abogacía y la procura que prevén recibir de sus mutualidades pensiones que “no cubren las necesidades básicas de una persona, siendo por tanto inadecuadas para garantizar la dignidad de la persona”, pese a su esfuerzo contributivo durante años. La finalidad de la norma de urgencia es “integrar con carácter voluntario en el sistema público de la Seguridad Social a los profesionales de la abogacía y la procura que están adscritos o lo hubiesen estado en las mutualidades alternativas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos”, incluyendo a los antiguos mutualistas después incorporados al Régimen General de la Seguridad Social. La finalidad última de la integración es garantizar a dichos profesionales “unas coberturas y pensiones equiparables a las que correspondería de haber cotizado en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos durante los años en que se cotizó a las referidas mutualidades como régimen alternativo, que se tendrán en cuenta para integrar periodos de carencia tanto en Régimen Especial de Trabajadores Autónomos como en Régimen General de Seguridad Social”. Los medios para ello se cifran en “el traslado de los fondos depositados en las mutualidades por aportaciones ordinarias y extraordinarias realizadas como régimen alternativo al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, los rendimientos obtenidos por las mismas, fondos propios de las mutualidades y el patrimonio de la propia Mutualidad, así como participaciones en las sociedades constituidas por las mutualidades que proporcionalmente correspondan al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos”. La operación de integración ha de tener en cuenta, respecto de estos profesionales, además de las aportaciones realizadas y los años cotizados en el sistema alternativo, “la falta de adscripción al sistema público de salud que durante los años de cotización hubiera acontecido por prescripción legal”, y siempre la perspectiva de género.

La enmienda núm. 796 de la diputada Belarra Urteaga se refirió expresamente a los mutualistas pasivos -aunque no a los mutualistas activos que causaron alta en el Régimen General- y rechazó la imposición de cualquier “límite temporal por causa de alta en sus mutualidades o condición de vulnerabilidad” a la integración de cuantos profesionales de la abogacía y la procura “están adscritos o lo hubiesen estado en las mutualidades alternativas” al RETA. En la justificación de la enmienda se lee una crítica acerva a “las situaciones

bochornosas de carencia absoluta de cualquier cobertura social así como de prestaciones de pensiones” de los mutualistas pasivos, y de las previstas para los activos, que -en la línea de la enmienda de SUMAR- “no cubren las necesidades básicas de una persona, sin garantizar la dignidad de la persona, y ello pese al esfuerzo que durante años han venido realizando”, y la llamada a la urgencia de “dar solución a la situación que afecta a miles de profesionales activos y pasivos”.

2.4. Propuestas de la Mutualidad de la Abogacía; la inversión de las preferencias

En septiembre de 2023, la Mutualidad de la Abogacía, ante las peticiones de las distintas plataformas de abogados, hizo públicas sus propuestas, que también caminan en la línea de la trilogía destacada, aunque invertido su orden.

1. “Mejoras fiscales en fase de jubilación”. El sistema mutualista alternativo no puede considerarse jurídicamente un plan de pensiones complementario; al contrario, la alternatividad mutualista al sistema público de Seguridad Social ha dado lugar a que los abogados mutualistas por cuenta propia alternativos hayan acumulado escasos importes de cotización a la Mutualidad, que “en la mayoría de los supuestos permiten unas rentas mensuales (pensión) muy reducidas”. Reducirlas aún más mediante la tributación de la recuperación de esos importes, que funcionan como pensiones de jubilación, es injusto. Precisa la Mutualidad que estos casos son distintos a aquellos en que “por haberse realizado aportaciones extraordinarias significativas supongan el equivalente a pensiones públicas elevadas”. No obstante, la Mutualidad acaba solicitando la fórmula que la Mutualidad lleva años defendiendo ante la Dirección General de Tributos y Ministerio de Hacienda, “en general”, “la exoneración impositiva y su mejora tanto en fase de aportación como de rescate”.

2. “Mejoras en la compatibilidad cobro de pensión y ejercicio profesional”. La escasez cuantitativa de las pensiones de jubilación demanda la compatibilidad de su percepción con el mantenimiento del ejercicio profesional, reducido o completo, lo que afecta a los abogados afiliados y jubilados en el RETA, que no pueden seguir ejerciendo como abogados en la Mutualidad, y que la Mutualidad, aunque no le afecta, apoya en beneficio de aquellos.

3. “Pasarela al RETA”. La Mutualidad apoya el establecimiento de esa pasarela para todos los mutualistas alternativos, con las condiciones de su voluntariedad e indemnidad de los demás mutualistas que no la utilicen y permanezcan en la Mutualidad. Los mutualistas alternativos pueden transferir sus aportaciones al RETA, si así lo desean, convirtiéndose el capital por ellos acumulado en la Mutualidad en bases de cotización al RETA. Los abogados que aún no hubiesen alcanzado la edad de jubilación cotizarían en el RETA para completar sus años de cotización e importes de jubilación. Si hubiesen cumplido ya la edad o los años de jubilación, lucrarían la pensión pública. Advierte la Mutualidad de que, en todo caso, “se debe garantizar a todos los Abogad@s, en función de sus años de ejercicio y cotización a la Mutualidad, el derecho a una pensión pública mínima digna, en condiciones similares a los cotizantes en RETA”³⁷.

37. Mutualidad Abogacía, Información Mutualidad, septiembre, 2023. Posición de la Mutualidad sobre peticiones de colectivos de abogados.

Rechazó la Asamblea General Extraordinaria de la Mutualidad, convocada el 21 de marzo ³⁸ y celebrada de forma telemática el 20 de abril de 2024, y a la que fueron convocados, además de los socios protectores y la Junta de Gobierno, 237 representantes de los cerca de 65.000 mutualistas alternativos en activo del Plan Universal de la Abogacía como colectivo al que se dirigían las medidas propuestas de mejora del Plan, dichas medidas, que públicamente había apoyado el ICAM en su comunicado de 13 de junio de 2023. En su posterior comunicación a los mutualistas el Director general de la entidad lamentó el rechazo de las tres medidas **“que suponían mejoras cualitativas para el colectivo”**: “en la Incapacidad Temporal Profesional en las coberturas de salud mental, oncológica y en caso de abortos, sin impacto en la prima”; la “nueva cobertura de Incapacidad Permanente Profesional para la profesión habitual con una cuota entre 10 y 15 €/mes en función de la edad”; y la “nueva cobertura por cese de actividad con efecto de 1 de enero de 2025 y cuya cuota adicional sería de 8 €/mes”.

Sobre la cuestión central de la pasarela al RETA, y de la transferencia de los fondos de los mutualistas alternativos que lo deseen a la Seguridad Social, su Director General reiteró que la Mutualidad “nunca se ha opuesto a que se transfieran los fondos siempre que sea de manera voluntaria, ordenada y justa para el conjunto de los mutualistas” ³⁹, remitiendo a sus comunicados de 8 de marzo de 2024, *“Mutualidad asegura la solvencia de un sistema de previsión social que protege a más de 210.000 mutualistas”* ⁴⁰, en respuesta a la comparecencia de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el Senado, y de 12 de abril siguiente, *“Mutualidad mantiene su posicionamiento tras las declaraciones de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”*. ⁴¹

Subrayó la Mutualidad, en este último, que, de nuevo, el anuncio ministerial se había producido sin diálogo previo, ni consulta a la Mutualidad como parte implicada y dispuesta a colaborar con el Gobierno “ante la evidente necesidad de abordar una solución conjunta” para los mutualistas alternativos (65.000) sin ignorar a los demás mutualistas (más de 210.000), el valor del sistema mutualista alternativo y su solvencia (una *ratio* de solvencia del 213% al cierre de 2023 y 500 millones de euros de fondos propios no comprometidos) y fortaleza como “el 4º grupo asegurador de vida en España”. Lamentó la decisión de la Ministra sobre el obligatorio encuadramiento de los nuevos colegiados profesionales autónomos en el RETA a partir de 2027.

La Asamblea General de Mutualidad del pasado 29 de junio, a la que estaban convocados los 348 asambleístas integrados por: representantes de los mutualistas elegidos en las 83 reuniones territoriales previas, asambleístas designados por los protectores de Mutualidad y los vocales de la Junta de Gobierno de Mutualidad, aprobó las Cuentas Anuales e Informe de Gestión de Mutualidad en 2023 ⁴², y el propuesto 0,77% de rentabilidad adicional para los mutualistas del Plan Universal, arrojando un 3,83% de rentabilidad final ⁴³. Aprobó también la Asamblea de mutualistas, entre otros para los pensionistas alternativos, una prestación extraordinaria de 700 euros, las Cuentas Anuales Consolidadas e Informe de Gestión del Grupo Mutualidad en 2023 ⁴⁴. Se impuso una aportación anual de 10 euros a los mutualistas activos, que gestionará la Fundación Mutualidad, destinada al pago de prestaciones de asistencia social y, en lo que nos interesa, al complemento de pensiones mínimas.

2.5. El análisis del Consejo General de la Abogacía; la necesidad de una reforma legal para habilitar una pasarela al RETA

En virtud del acuerdo adoptado en el Pleno del CGAE de 16 de junio de 2023, punto 1.1, se solicitó informe de los servicios jurídicos de la institución para ser tratado en el Pleno del siguiente 14 de julio sobre la “posibilidad de integración de los mutualistas activos del Plan Universal de la Abogacía que así lo interesen en el RETA, aportando el fondo acumulado como alternativos en el sistema profesional y reconociéndoseles como cotizados los períodos que hayan permanecido en la Mutualidad en tal condición”, ya citado.

Entre otras cuestiones de interés, analiza el Informe los precedentes de integraciones en el RETA de los miembros del Cuerpo único de Notarios, integrado por los Cuerpos de Notarios y de Corredores de Comercio (art. 41 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y Real Decreto 1505/2003, de 28 de noviembre, que estableció su inclusión en el RETA) y del Cuerpo de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles y del Cuerpo de Aspirantes, que ingresasen en dichos Cuerpos a partir de 1 de enero de 2015 (disp. adicional 91ª Ley 36/2014 de 26 de diciembre, de Presupuestos General del Estado para el año 2015); integraciones distintas a la posible de los mutualistas activos del Plan Universal de la Abogacía, sobre la que reflexiona el Informe, al haber sido aquellas de colectivos en su totalidad o en bloque, con cotizaciones altas, y ésta de abogados mutualistas alternativos individuales con cotizaciones y prestaciones bajas.

38. Convocada también la Asamblea Territorial Previa Extraordinaria de los mutualistas del colectivo a los que aplicarían los asuntos que la Junta de Gobierno va a someter a aprobación en la Asamblea General Extraordinaria: secretariageneral.tecnica juridica@mutualidad.com, 21 marzo 2024.

39. boletin@mutualidad.com. *Por qué esto es importante*, 22 abril 2024.

40. <https://www.mutualidad.com/sala-prensa/noticias/mutualidad-asegura-la-solvencia-de-un-sistema-de-prevision-social-que-protege-a-mas-de-210-000-profesionales-de-la-abogacia/>

41. https://www.mutualidad.com/sala-prensa/noticias/mutualidad-mantiene-su-posicionamiento-tras-declaraciones-de-la-ministra/?utm_medium=email&hsenc=p2ANqtz--yQseo94mC2Hb21ouuRcFmg1XLNIBqha8Q4Tx3DU5yRz2YfCvQUEuV30sVrVzmlM2kmjWpLLe2qwZ6QG0aKs7Pngkg&hsmi=303806350&utm_content=303806350&utm_source=hs_email

42. <https://www.mutualidad.com/asamblea-general-2024/>

43. Mutualidad de la Abogacía, Informe Anual 2023, pág. 80.

44. <https://www.mutualidad.com/wp-content/uploads/2024/05/informe-anual-2023-web.pdf>

El Informe del CGAE efectúa un análisis de la situación jurídica vigente de la Mutualidad como entidad aseguradora privada de carácter voluntario, de las facultades de opción de los mutualistas, destacando las ventajas y desventajas de esas opciones, moviéndose en la hipótesis de una integración colectiva de los abogados mutualistas en el RETA, frente a la que no se muestra favorable, recordando la integración de los mutualistas en la Seguridad Social en supuestos de pluriactividad y fijando, entre otras, la conclusión cierta de que “Cualquier modificación e implementación para poder lograr la integración de los mutualistas activos del Plan Universal de la Abogacía que así lo interesen en el RETA debe tratarse de una modificación de carácter legal, bien directamente por modificación en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o norma similar” (4ª.A.-) ⁴⁵.

El nuevo presidente del Consejo General de la Abogacía retomó la controvertida cuestión el 30 de julio de 2024 en la Comunicación N° 144/2024, en la que se hizo eco de las enmiendas PSOE/SUMAR/PODEMOS y de la Reunión con el Secretario de Estado de Seguridad Social y Pensiones. Señaló el presidente que los problemas surgidos con la previsión social afectaban a “un importante número de mutualistas de la abogacía”, su propósito de trasladar al secretario de Estado “la urgencia de abordar esta cuestión”, y el consenso de los expertos sobre su punto de partida, el “derecho a una pensión digna de todos cuantos han cotizado, independientemente de si lo hicieron a través del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o de una mutualidad alternativa”. Anunció la incorporación al orden del día del plano del 20 de septiembre de 2024 de un punto sobre la previsión social en la abogacía “para conseguir una posición consensuada”.

3. La posición del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; una pasarela al RETA de mutualistas alternativos acotada por un doble criterio: tiempo de incorporación a la Mutualidad y vulnerabilidad actual

3.1. Comparecencia de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el Congreso de los Diputados; sin propuesta del Gobierno y con la metodología de la Comisión del Pacto de Toledo como punto de partida

La Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, doña Elma Saiz Delgado, solicitó comparecer y compareció en la Comisión de Trabajo, Economía Social, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso de los Diputados el 31 de enero de 2024 para exponer sus líneas de actuación del Ministerio en la XV Legislatura ⁴⁶, sin referirse en absoluto en su exposición inicial al problema de las bajas pensiones de los profesionales de la abogacía y de la procura.

45. Cit., págs. 21-22.

46. Cortes Generales. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 49, 31 enero 2024, Comisión de Trabajo, Economía Social, Inclusión, Seguridad Social, Migraciones, [www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-15-CO-49.CODI\).#](http://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XV&publicaciones_id_texto=(DSCD-15-CO-49.CODI).#)

Las y los portavoces de los grupos parlamentarios Mixto (Coalición Canaria y BNG), Vasco y Junts per Catalunya denunciaron la situación extrema de mutualistas alternativos con pensiones de no más de 300 euros mensuales, solicitando el portavoz del BNG la habilitación de una pasarela legal al RETA. Contestó la Ministra, en concreto al portavoz del BNG, Sr. Rego Candamil, que el régimen alternativo mutualista no dependía de la Seguridad Social, constituyendo un ámbito privado, ajeno al sistema público. Añadió la Ministra que en las recomendaciones del Pacto de Toledo no está recogida la reivindicación de los mutualistas pertenecientes a las mutualidades de la abogacía y de la procura, correspondiendo a la Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo valorar su petición y, en su caso, realizar los estudios necesarios, sobre todo, los relativos a la sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social. Comprometió su “talante absoluto” para abordarlos según ese procedimiento ⁴⁷. En turno de posiciones, la diputada del Grupo Parlamentario Popular, Sra. Garrido Valenzuela, le afeó que echara balones fuera y le exigió la creación inmediata de una comisión del Ministerio con los afectados, abogados y procuradores con pensiones de 200 euros ⁴⁸.

3.2. La propuesta del Gobierno en el Senado: una pasarela al RETA con limitaciones subjetivas, cronológicas cambiantes y por razón de vulnerabilidad

En su posterior comparecencia en la Comisión de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Senado de 7 de marzo de 2024 a propuesta de distintos grupos parlamentarios, senadoras y senadores y a solicitud del Gobierno ⁴⁹, también para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones anunció ya medidas para “mejorar el ámbito de protección de las mutualidades de previsión social alternativas” al RETA, comenzando por la modificación de la LGSS, y en concreto de su disposición adicional 18ª, con la finalidad de incrementar progresivamente las cuotas que aportan los mutualistas a la Mutualidad desde el 80% actual hasta el 100% de la base mínima de la escala general del régimen de autónomos, equiparación contributiva destinada a mejorar las prestaciones de los mutualistas alternativos.

La reforma legislativa de la disposición adicional 18ª de la LGSS haría también obligatorio el encuadramiento en el RETA de los nuevos profesionales colegiados, que ejerciesen su profesión en régimen de trabajo autónomo, a partir de 2027, eliminando la opción de cobertura alternativa con una mutualidad, si bien podrán mantener esa condición en su mutualidad los actuales mutualistas alternativos. La modificación estructural avanzada por la Ministra suponía el abandono de la línea tradicional de política legislativa al suprimir la protección alternativa de las mutualidades profesionales históricas, dejándolas como entidades de previsión social complementaria en el sitio natural que ocupa el segundo pilar de las pensiones de acuerdo con la regulación del art. 41, 2º inciso, de nuestra Constitución.

47. *Ibid.*, págs. 19, 21, 22, 27 y 43.

48. *Ibid.*, pág. 52.

49. Cortes Generales. Diario de Sesiones. Senado, XV Legislatura, núm. 60, 7 marzo 2024, Comisión de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/video/index.html?s=15_S011013_003_01&ag=1

Por último, abordó la Ministra la demanda de los mutualistas alternativos de establecer excepcionalmente una pasarela al RETA en los siguientes términos: “reconoceremos a los mutualistas anteriores a 1996 en situación actual de vulnerabilidad la posibilidad de optar por la conversión del capital acumulado en la mutualidad en periodos cotizados con la base mínima en el RETA. Dicho capital será transferido a la Tesorería General de la Seguridad Social”⁵⁰. La reforma, al efecto, de la LGSS se completaría con su desarrollo reglamentario.

Ni en el primer turno de portavoces de los grupos parlamentarios, ni en el segundo, ningún portavoz se refirió a estas reformas legislativas, tampoco la Ministra en sus respuestas, con la consecuencia de que, si la limitación cronológica quedó concretada, no lo fue el concepto, tan esencial en la propuesta ministerial como incierto, de vulnerabilidad. La prensa, por el contrario, se ocupó de las propuestas de la ministra a propósito de los mutualistas colegiados no encuadrados en la Seguridad Social y de las críticas de éstos a tales propuestas, por insuficientes para la satisfacción de sus peticiones, a través de Servimedia (*La Vanguardia*, 7 de marzo de 2024) o Europa Press. *Expansión* se hizo eco el 12 de marzo del “fuerte descontento” y del “rechazo” de los “abogados y procuradores afectados por los planes de pensiones de las mutualidades profesionales” ante la propuesta de la Ministra Saiz y de sus acusaciones bajo el título “Abogados y procuradores exigen a la Seguridad Social que los incluya ya como autónomos”.

El diálogo social sobre la reforma de la jubilación parcial, sobre la compatibilidad del trabajo y la pensión, en los términos de la recomendación nº 12 del Pacto de Toledo, se había iniciado ya en la mesa de diálogo de Seguridad Social al comienzo de la legislatura.

En la posterior propuesta ministerial, hecha pública por el Ministerio el 12 de abril de 2024, el colectivo de mutualistas a los que se ofrecería la posibilidad de integrarse en el RETA con sus cotizaciones efectuadas a la Mutualidad de la Abogacía se extendería a los mutualistas vulnerables anteriores a 2005: “a aquellos mutualistas en situación de vulnerabilidad que estuvieran en una mutualidad antes del cambio de sistema de capitalización colectiva a uno individual, que en el caso de los abogados, la más numerosa de las mutualidades, fue en 2005”⁵¹.

Insistió el Ministerio en el incremento progresivo del importe de las cuotas de los mutualistas alternativos, “desde el 80% actual hasta el 100% de la base mínima de la escala general del régimen de autónomos”, que permitirá garantizar la suficiencia de las prestaciones de los mutualistas alternativos, y en la obligatoriedad de los nuevos profesionales colegiados como ejercientes autónomos de darse de alta en el RETA a partir de 2027, “eliminando la opción de cobertura alternativa con una mutualidad, salvo en los casos de pluriactividad”⁵².

50. Ibid., pág. 9.

51. <https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-gobierno-obligara-nuevos-mutualistas-acogerse-reta-2027-caso-pluriactividad-202404121.95523.html>

52. <https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-gobierno-obligara-nuevos-mutualistas-acogerse-reta-2027-caso-pluriactividad-202404121.95523.html>

3.3. Las últimas declaraciones públicas de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Publicadas en el ABC de 15 de agosto de 2024, insistió la Ministra en que los mutualistas deberán demostrar su vulnerabilidad económica y anunció que, a tal fin, el Ministerio analizaba distintas “pruebas de rentas” y que elevaría una propuesta en las próximas semanas.

4. Propuestas de este Dictamen. Propuesta legislativa reformadora: “pasarela” temporal al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos sin limitaciones subjetivas

4.1. La obligada separación de la regulación legal excepcional de la “pasarela” al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos de la opción de política legislativa de la Ley 30/1995: la transferencia de las cotizaciones mutualistas a la Seguridad Social

a) La opción legal de las mutualidades profesionales de previsión social y el alta voluntaria en el RETA (1995)

Ha quedado expuesto en los Antecedentes de este Dictamen que con la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, la inscripción en la Mutualidad de los profesionales colegiados ejercientes por cuenta autónoma dejó de ser obligatoria, si bien esos profesionales quedaron a su vez exentos de la obligatoriedad de alta en el RETA mediante su permanencia o incorporación a la Mutualidad como alternativa al régimen público de Seguridad Social, opción alternativa mutualista que, de no ejercerse en el momento legal oportuno, no puede practicarse con posterioridad, mientras que el alta en el RETA desde la Mutualidad es siempre posible, *aunque sin el traspaso ni cómputo de las aportaciones o cotizaciones -de su capital y su rentabilidad- del profesional mutualista al ser el régimen económico de la Mutualidad de reparto y tampoco en el de capitalización individual desde 2005*, siendo también posible la permanencia en la Mutualidad como complementaria al RETA. Esta solución normativa es la que luce en la disp. adicional 18ª de la LGSS vigente.

La STS, Sala de lo Social, de 25 de enero de 2000⁵⁵, explicó bien el cambio que trazó la Ley 30/1995: la legislación se encaminó a “conseguir que los trabajadores autónomos con colegiación obligatoria puedan afiliarse o darse de alta por su cuenta, y sin la necesaria intervención de los órganos directivos de sus Colegios, en el Régimen de Trabajadores Autónomos, imponiéndoles la obligación de hacerlo en dicho Régimen salvo que lo hicieran a una Mutualidad sustitutoria, y para ello les da, a los colegiados antes de la entrada en vigor de la Ley 30/1995, [...] la posibilidad de permanecer en la Mutualidad o darse de alta en el Régimen Especial, *sin llevar consigo a la Seguridad Social pública las cotizaciones efectuadas a la Mutualidad privada*; pero es una opción vinculada a la obligatoriedad de figurar necesariamente incorporados en uno u otro Régimen, sin que en ningún momento se haya dispuesto prohibición alguna de permanecer en ambos [...] En ningún punto de tales disposiciones se aprecia que se considere incompatible la afiliación al RETA con la permanencia en la Mutualidad, sino que lo único que se prevé es la necesidad de figurar incorporado al uno o a la otra, sin que de ello pueda deducirse que impida que esa permanencia en los dos se dé [...]. Tanto más cuanto que en el art. 64 de la misma Ley atribuye a las mutualidades una “modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria” que, salvo disposición expresa que no existe, debe de mantenerse, lo que no se respetaría si aceptáramos que la incorporación a la Mutualidad sustituye a todos los efectos, haciéndola imposible, la afiliación al Régimen de Autónomos al que la propia Ley define como obligatorio para estos profesionales, pues no es lo mismo que sirva aquella incorporación como sustitutivo de la afiliación al RETA, que es lo que la Ley 30/95 ha dicho, que impedir por esa razón la afiliación de aquellos profesionales al Régimen público si lo desean, que es lo que dicha Ley no ha dicho” (FD 2º.4).

La decisión fue y es individual de cada profesional colegiado, de modo que su incorporación al RETA no precisó ni precisa de la solicitud previa de los órganos superiores de representación de los respectivos colegios profesionales (disp. adicional 18ª.3 LGSS).

La opción de causar alta en el RETA desde la Mutualidad se desincentivó y se desincentiva al no permitirse el cómputo recíproco de las cotizaciones ni, en consecuencia, a los mutualistas alternativos, al darse de alta en el RETA y perder su condición de mutualistas, rescatar las aportaciones realizadas a la Mutualidad, indiferenciadas jurídicamente en su primitivo régimen económico de reparto. Desde 2005 en que el régimen financiero de capitalización individual y de aportación definida posibilitó la asignación individual de derechos económicos dentro de la Mutualidad, no hay norma legal -ya se ha explicado previamente- que habilite la transferencia a

53. Roud. nº 1317/1999, - ECLI:ES:TS:2000:379.

la Seguridad Social de las contribuciones efectuadas a una modalidad de protección social que no forma parte de aquella -aunque la intervención del legislador de Seguridad Social en el mutualismo alternativo haya sido más incisiva desde la Ley 27/2011-, de forma que las aportaciones de mutualistas alternativos que han elegido afiliarse al RETA no se recuperan hasta su jubilación permaneciendo con la condición de protección complementaria en las condiciones establecidas por la Mutualidad; aportaciones económicas a la Mutualidad que, así, no pudieron ni pueden transferirse en la actualidad a la Seguridad Social, ni pueden computarse para el devengo de prestaciones públicas.

Como bien señala la Nota/Informe nº 98/2023 del Consejo General de la Abogacía Española, citada, a la luz de la doctrina de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y de la judicial seleccionada, “[n]o existe una norma expresa que autorice el cómputo recíproco [...], ni el régimen del mutualismo específico de la Mutualidad de la Abogacía es un Régimen sustitutorio de los Regímenes de Seguridad Social, haciendo imposible computar [las cotizaciones de los abogados mutualistas a la Mutualidad] para el cálculo de la prestación de jubilación”⁵⁴. Siendo el sistema de protección mutualista sustitutorio o alternativo al sistema de Seguridad Social, y en concreto al RETA, resultado de la libre decisión de los abogados colegiados que lo han elegido, colocándose fuera del “régimen público de Seguridad Social”, no es posible la asimilación de las cotizaciones y prestaciones de dicho régimen con las de la Mutualidad, ni la consideración de los períodos de cotización anteriores a 1995 como “asimilados al alta”, con cita de la SAN, Sala de lo Social, de 12 de mayo de 2020⁵⁵.

No lo consideró así la Sentencia 189/2023, de 7 de septiembre, del Juzgado de lo Social núm. 8 de Santa Cruz de Tenerife, que reconoció a una procuradora de 74 años de edad, a la que el INSS había negado la pensión de jubilación en 2022 por no alcanzar el 100 por 100 aplicable a la base reguladora a los efectos de determinar la cuantía de la pensión conforme al art. 214.b) de la LGSS, el derecho a la misma integrando su cotización a sus mutualidades profesionales -durante 17 años a la de Procuradores, desde 1994 a 2011, y a la de la Abogacía durante 39 años, desde 1984 a 2022-, con la habida en el RETA desde su alta en 2007, “constando a fecha 30.06.2023, cotizados en el RETA: 6.660 días (18 años, 2 meses y 27 días)” (HP 6º). La sentencia, que se hizo eco expresamente del malestar de estos profesionales, calificó la situación de la demandante en sus mutualidades de situación asimilada al alta en el RETA, al haber sido obligatoria su incorporación inicial mutualista -hasta 1999 para los procuradores y hasta 1996 para la abogacía- y no haber podido capitalizar sus cotizaciones cuando causó alta en el RETA. La sentencia computó todas las cotizaciones de la demandante a las dos mutualidades profesionales y al RETA, que permitió a la demandante obtener el porcentaje de la base reguladora exigida por el RETA para causar la pensión contributiva de jubilación.

54. Cit., pág. 11.

55. Cit., pág. 13.

56. Procedimiento: Seguridad Social en materia prestacional Nº Procedimiento: 0000889/2022 NIG: 3803844420220007794 Materia: Jubilación Resolución: Sentencia 000189/2023 IUP: TS2022048365

Previamente la sentencia declaró la vulneración del derecho fundamental de la demandante a no ser discriminada por pertenencia a un colectivo de profesionales autónomos del sector jurídico carente de regulación para efectuar esa integración en el RETA de las cotizaciones a las mutualidades (a diferencia de los notarios y corredores de comercio), causada por la falta de solución y respuesta adecuada, "ni legislativa, ni de otra índole", que deja a los profesionales de la procura y la abogacía "en un gran limbo jurídico y en total situación de vulnerabilidad, lo que se agrava notablemente por la edad avanzada en la que se encuentran en el momento de necesitar la asistencia y protección en cuanto a su jubilación" (FD 3º). A la discriminación directa por ese trato diferenciado injustificado añadió la sentencia la discriminación por edad de la demandante, obligada a seguir trabajando hasta edades heroicas para obtener una pensión digna (art. 14, segundo inciso, CE). Los principios constitucionales de dignidad personal y libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) y el mandato constitucional de interdicción de la discriminación (art. 14, segundo inciso), en relación con los arts. 41 y 50 de la Constitución y las normas internacionales sobre Seguridad Social, condujeron a la sentencia de instancia, recurriendo a la interpretación legal flexible, en equidad y analógica, a considerar los períodos de cotización a las mutualidades profesionales como asimilados al alta en el RETA y a computar las cotizaciones mutualistas para completar las exigencias del RETA para lucrar la pensión de jubilación: "desde el 1 de octubre de 1984 hasta la fecha de solicitar la pensión de jubilación activa el 20 de mayo de 2022, debe considerarse que la actora tiene cotizado un total de 37 años, 5 meses y 19 días (13.687 días) y a fecha de la demanda ante este juzgado (8.11.2022) 37 años y 11 meses, por lo que, si cumple con los requisitos previstos legalmente para poder ser beneficiaria de la pensión interesada. Para el cálculo de la misma, deberán integrarse los períodos anteriores al 1.1.2007 (desde el 1.10.1984 a 31.12.2006), con la base reguladora mínima, y esta integración sólo es viable con respecto a los períodos en los que no existió obligación de cotizar como tal en el propio RETA (por imposibilidad real de estar en el RETA y la analogía ya expuesta en el tiempo anterior al 1.01.2007 que lo cotizó/abono a las mutuas). Y ello porque, en ese período la actora estaba "cotizando" como autónoma, pero en el régimen análogo" (FD 6º).

Se trata, ciertamente, de una decisión extraordinaria en el panorama judicial. Aunque la sentencia de instancia no haya dejado de insertar su argumentación, además de en la doctrina del Tribunal Constitucional, en la de la Sentencia 1236/2020, de 12 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Las Palmas de Gran Canaria), recurso núm. 608/2020⁵⁷, dictada en un caso no idéntico, pero con una interpretación finalista similar, embebida, además en la jurisprudencia unificada de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, y ya antes de la casación unificadora, sobre situaciones asimiladas al alta y cómputo recíproco de cotizaciones; esa jurisprudencia sostiene la necesidad de una interpretación "humanitaria y espiritualista", finalista, flexible y no rigorista, de los requisitos de alta y carencia en prestaciones permanentes de personas con largos períodos cotizados, abandonados por problemas de infortunio personales o por decisiones impuestas que exceden su voluntad, "con la finalidad de evitar que, pese a su larga vida laboral, vean frustradas sus expectativas de pensión", e impidan el cumplimiento de la finalidad de las normas de Seguridad Social de viabilizar el Estado social (art. 41. CE).

57. ECLI:ES:TSJICAN:2020:2972.

Su *ratio* es la finalidad de evitar supuestos injustificados de desprotección que ha de ser elemento determinante en la interpretación del requisito de asimilación al alta, cuya regulación, legal y reglamentaria no es exhaustiva ni cerrada, por lo que cabe predicarla de los períodos de cotización a las mutualidades, obligados y -por analogía- voluntarios, con la consecuencia de que las "cotizaciones/pagos/aportaciones a las mutuas profesionales, deben ser tenidas en cuenta y computables a efectos de la jubilación que solicita, como se reguló para Notarios/Corredores de comercio", integradas con las bases reguladoras mínimas. Sin dejar de atender a la importancia de los requisitos de alta, cotización y carencia en un sistema contributivo de Seguridad Social, su interpretación flexible y teleológica viene ordenada por el principio constitucional de protección suficiente (art. 41 CE), principio rector de la política social y económica, cuyo reconocimiento, respeto y protección informa la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE). La sentencia concluye, como la STSJ de Canarias, citada: "Esta solución es acorde con el principio de equidad que debe presidir la aplicación de las leyes (art. 3-2 del Código Civil) [...]" (FD 6º).

Es innegable que la solución de la sentencia de instancia es acorde con el principio de equidad, pero no lo es con el de legalidad, esto es, con la solución legal de la disposición adicional 18ª de la LGSS -disposición adicional 15ª de la Ley 30/1995-, interpretada por la jurisprudencia y la doctrina judicial antes expuesta y por el criterio del Director General de Ordenación de la Seguridad Social, en escrito de fecha 30 de noviembre de 2004, recogido en los Antecedentes de este Dictamen núms. 19 y 20. Para alcanzar esa solución equitativa la acción del legislador es necesaria.

b) La habilitación legislativa de la pasarela al RETA; el legislador de los principios rectores constitucionales: las garantías constitucionales de suficiencia prestacional y de suficiencia económica de los ciudadanos mediante pensiones de jubilación adecuadas y actualizadas

El objetivo explícito de la pasarela excepcional al RETA, que corresponde establecer el legislador, *ha de ser precisamente la habilitación del alta inicial en el RETA de los mutualistas alternativos con la transferencia por la Mutualidad a la Seguridad Social de las cotizaciones a la Mutualidad y su rentabilidad, desde su ingreso, de cada mutualista alternativo, encuadrado en la Mutualidad, que voluntariamente la siga mediante su baja individual en la Mutualidad y su alta individual en el RETA, comunicada a la Mutualidad*. La regulación legal de la pasarela al RETA ha de separarse de la regulación histórica vigente sobre el encuadramiento en la seguridad pública de los mutualistas alternativos; o, si se prefiere, concebirse al margen, como una solución temporal extraordinaria.

La razón de política legislativa de 1995 (y de la década anterior del pasado siglo), prolongada en la vigente LGSS de 2015, en favor de ciertas mutualidades profesionales históricas, y de sus mutualistas, percibidos por los analistas como "privilegiados", pues "con toda libertad" pueden decidir mantenerse ajenos al sistema público y vinculados exclusivamente a la previsión

privada -pueden elegir entre público y privado en lo que hace a su protección social básica-58, pese a que las consecuencias de esa libertad se hayan manifestado de sorprendente crudeza y los hechos actuales desmientan abruptamente el “privilegio de elegir”, no es, ni puede ser obviamente, la razón política del reconocimiento por el legislador de una pasarela extraordinaria al RETA para los mutualistas que puedan transitarla. Al contrario, la deficiencia de protección mutualista, debida, entre otras causas, a la cotización básica/mínima exigida por la Mutualidad a mutualistas alternativos, inferior a la cotización al RETA y causante de pensiones insuficientes en un sistema económico de capitalización individual, es la razón constitucional del establecimiento de ese camino legal al RETA, cuya finalidad ha de ser la constitucional de garantizar la “asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” (art. 41 CE), así como “la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad” “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas” (art. 50 CE).

Ha de recordarse que, aunque los preceptos constitucionales que contienen principios rectores de la política social y económica, como los citados artículos 41 y 50 CE, informan la legislación positiva y sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen en el marco del pluralismo político (art. 53.3 CE), esas leyes, ante las que se abre una amplísima facultad de disposición, no son, sin embargo, libres de conseguir sus objetivos o no hacerlo (sin llegar a la inconstitucionalidad por omisión), pues, como la jurisprudencia constitucional ha reiterado, los principios rectores no son normas sin contenido. Los artículos 41 y 50 CE configuran derechos sociales jurídicamente exigibles a través de su concreción por el legislador.

La Mutualidad ha informado, como ya ha sido expuesto, de que la cuota que los mutualistas *alternativos* del sistema profesional básico, sin mejoras, han aportado a lo largo de los años ha sido inferior, en ocasiones muy inferior, a la que hubieran debido satisfacer en el RETA. Bastará recordar el ejemplo comparativo, realizado por la Mutualidad, de la cotización de mutualistas *alternativos* reales con pago de cuotas básicas con su cotización estimada de haber contribuido al RETA según años de cotización, cuyo resultado es que, en todos los supuestos de años cotizados de la comparación, la cuantía de la cotización estimada al RETA es superior a la cuantía de la cotización de los mutualistas alternativos básicos a la Mutualidad⁵⁹.

58. M. GUTIÉRREZ PÉREZ, *La nueva cotización al régimen especial de trabajadores autónomos y su contraste con las mutualidades alternativas*, BOE, Madrid, 2024, pág. 182; M. FERNÁNDEZ PRIETO, “Regímenes profesionales alternativos. Pensiones de jubilación”, *Trabajo, edad y pensiones de jubilación. XXXIV Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2024, págs. 255 y ss.

59. Mutualidad Abogacía, *Información Mutualidad*, septiembre, 2023, Situación de Mutualistas. Renta vitalicia esperada según fecha de alta. Comparativa con mutualistas reales. Cuotas abonadas Mutualidad versus RETA.

Ese conocimiento es compartido por el legislador de Seguridad Social, que, como se sabe, desde la Ley 27/2011, con vigencia de 1 de enero de 2013, regulación que de aquella ley pasó a la vigente LGSS de 2015, impuso una cuantía mínima a las prestaciones otorgadas por las mutualidades alternativas, en forma de renta y de capital, “no inferior al 60 por ciento de la cuantía mínima inicial que para la respectiva clase de pensión rija en el sistema de la Seguridad Social o, si resultara superior, el importe establecido para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social”; considerando cumplida esa obligación mínima a través del pago de las cuotas por los mutualistas alternativos equivalente “al 80 por ciento de la cuota mínima que haya de satisfacerse con carácter general en este régimen especial” (disp. adicional 19ª.2), opción por la que se ha inclinado la Mutualidad de la Abogacía. Sin olvidar los estragos de la crisis financiera global de 2008 y la no neutralidad de la incidencia de los procesos inflacionarios en la cuantía de las pensiones mutualistas, probablemente el ajuste legal fue tardío, no han transcurrido 15 años -período mínimo de carencia para el acceso a las pensiones de jubilación del RETA- e insuficiente al mantenerse esos mínimos inamovibles durante más de una década. De ahí la propuesta correctora de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de la que este Dictamen ya ha dado cuenta, de incrementar progresivamente la cuota mínima de los mutualistas alternativos hasta el 100 por ciento de la cuota mínima “general” que haya de satisfacerse en el RETA, que desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, ha dejado de existir, debiendo sustituirse por las cuotas mínimas correspondientes a los tramos de ingresos netos/bases mínimas o por la cuota mínima del tramo y base de cotización mínima o por las mínimas de las mínimas. Por su parte, la Mutualidad no exige esa cuantía mínima de las cuotas de los mutualistas alternativos en cada aportación temporal, sino flexiblemente en cómputo global, a lo largo de la vida activa del mutualista (sistema de cotizaciones crecientes).

El nuevo sistema de cotización al RETA, en función de los rendimientos netos anuales obtenidos en el ejercicio de las actividades económicas, empresariales o profesionales, establecido por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, de forma gradual hasta 2032 -lo que precisará una década para que las pensiones de jubilación se correspondan con los ingresos de los pensionistas-, se ajusta a la capacidad de cotización de los profesionales autónomos, según sus diferentes ingresos reales, en un régimen económico de reparto solidario -en el despliegue del sistema, entre 2023-2025, baja la cuota de los autónomos de los tramos inferiores, se mantiene la de los tramos medios y aumenta la de los autónomos que se encuentren en los tramos superiores-, con complementos mínimos del Estado asistenciales o no contributivos en caso de insuficiencia prestacional; y sin perjuicio de bases mínimas y cuotas reducidas transitorias y bonificaciones [epígrafe 4.4.b).

Así las cosas, el reconocimiento legal del alta inicial en el RETA de los mutualistas alternativos con sus aportaciones a la Mutualidad es un mecanismo adecuado, necesario en la interpretación constitucional de los artículos 41 y 50 de la Constitución, para: 1º) reconocer el esfuerzo de contribución de los mutualistas alternativos a la Mutualidad; 2º) reajustar ese esfuerzo según la diferente edad/capacidad económica de los mutualistas que ingresen en el RETA con ayudas del Estado, la Seguridad Social, la Mutualidad y de los propios afectados; y 3º) abordar la situación de necesidad de sus exiguas pensiones futuras de jubilación, insuficientes para vivir con dignidad, cifra “de nuestro umbral de intolerancia ética”⁶⁰ y constitucional.

60. J. JIMÉNEZ CAMPO, “Artículo 10.1”, en *Comentarios a la Constitución Española, XL Aniversario*, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y M.E. CASAS BAAMONDE (dirs.), BOE, Ministerio de Justicia, Fundación Wolters Kluwer España, Tribunal Constitucional, Madrid, 2018, tomo I, pág. 217.

El diseño legislativo de la pasarela extraordinaria al RETA ha de servir para asegurar esa suficiencia prestacional y, al tiempo, inexcusablemente, la igualdad con otros profesionales autónomos y en concreto con otros mutualistas alternativos ya incorporados al RETA o al Régimen General, así como la sostenibilidad y equidad del régimen público de pensiones, la solvencia de la Mutualidad y los derechos de los demás mutualistas. En efecto, la libertad del legislador para modular la acción protectora del sistema de Seguridad Social en atención a circunstancias económicas y sociales está sometida al necesario respeto de los principios constitucionales y, por ende, a las exigencias del principio de igualdad y no discriminación (STC 61/2013, FJ 6, por todas).

4.2. Una pasarela excepcional al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos para mutualistas alternativos activos, sin limitaciones cronológicas ni subjetivas

a) Exclusión de mutualistas pasivos

Esa pasarela al RETA lo es a su ámbito existencial, a su ámbito subjetivo propio: “Estarán obligatoriamente incluidas en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos las personas físicas mayores de 18 años que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena, en los términos y condiciones que se determinen en esta ley y en sus normas de aplicación y desarrollo” (art. 305.1 LGSS). Declarando el legislador expresamente comprendidos en este régimen especial: “*Quienes ejerzan una actividad por cuenta propia, en las condiciones establecidas en el apartado 1, que requiera la incorporación a un colegio profesional, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional decimoctava*” [art. 305.2.g) LGSS].

El ejercicio de la actividad profesional lucrativa por cuenta propia es la determinación principal de la decisión del legislador de construir este régimen especial de la Seguridad Social y de trazar su ámbito de aplicación particular. Hasta el punto de que la cláusula de remisión reglamentaria abierta de la letra n) con que concluye la relación del artículo 305.2 solo se cierra por su referencia a la actividad. De modo que se declaran expresamente comprendidas en este régimen especial: “Cualesquiera otras personas que, por razón de su actividad, sean objeto de inclusión mediante norma reglamentaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.b)”. Sin más limitaciones que las que resultan de los requisitos exigidos en el propio precepto legal citado para delimitar a los distintos grupos de personas físicas que cumplen con la exigencia del ejercicio por cuenta propia de su actividad económica o profesional y de las exclusiones expresas del artículo 306 LGSS. Siendo, en consecuencia, causa genérica de exclusión el no ejercicio de la actividad por cuenta propia, como del sistema de Seguridad Social el no ejercicio de una actividad, a efectos de las prestaciones contributivas (art. 7.1 LGSS). Lo cual, aplicado al diseño legal de la pasarela al RETA de los mutualistas alternativos, *deja fuera a los mutualistas alternativos pasivos*; comprendidos en el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social “a efectos de las prestaciones no contributivas”, españoles y extranjeros, residentes en territorio español (art. 7.2 LGSS), que cumplan los requisitos, entre ellos de insuficiencia económica, exigidos para el devengo de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social (arts. 363 y ss. LGSS).

b) Insuficiencia de la utilización de fechas por el legislador para causar tratos diferentes justificados constitucionalmente

Las propuestas del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no solucionan el problema de fondo, de la insuficiencia pensionística de colectivos de mutualistas, al atender únicamente a los mutualistas alternativos activos, inicialmente a los anteriores a 1996, después a los anteriores a 2005, limitaciones que traen causa, no de la necesidad de atención y solución de su problema en su amplitud real, sino de opciones históricas de nuestro ordenamiento jurídico que diferencian el régimen económico de la Mutualidad y los derechos de prestación y aportación de los mutualistas, pero que no resuelven el problema. Las necesidades de protección de los mutualistas alternativos activos con exiguas pensiones lo son de mutualistas anteriores y posteriores a 1996 y a 2005. Las fechas propuestas por el Ministerio no son fortuitas, causantes por ello de discriminaciones gratuitas, pero no son motivo suficiente para establecer un trato diferente. La divisoria cronológica señalada, aunque pueda relacionarse con la mayor edad de los mutualistas y su consiguiente mayor dificultad de conseguir acceder a un nivel prestacional digno, no es un criterio divisor justificado, necesario ni proporcional a la finalidad pretendida de proporcionar pensiones dignas a los mutualistas alternativos en situación de insuficiencia prestacional y económica. Ninguna división cronológica aporta nada a la solución del problema de protección social de los mutualistas alternativos, bien al contrario lo amplía al reducir el número de mutualistas alternativos que, sin una justificación razonable y proporcional de esa reducción, podrían decidir acogerse a la pasarela al RETA para alcanzar la suficiencia de sus prestaciones, y en concreto de sus pensiones, de acuerdo a los mandatos a los poderes públicos de los artículos 41 y 50 de la Constitución.

Un criterio cronológico provocaría nuevas desigualdades y restricciones injustificadas, atendiendo a la situación de necesidad y de protección social, al no tener en cuenta hechos objetivos con incidencia en la edad del mutualista, a la que podría querer atender el criterio cronológico, como la incorporación tardía de personas al ejercicio profesional de la abogacía, las severas crisis económicas y sociales de este siglo, las crecientes desigualdades sociales, la discontinuidad de la vida profesional traducida en lagunas de cotización o la fuerte depreciación monetaria con incidencia en un régimen económico de capitalización individual, ni el dato estructural de la diversidad casuística de situaciones de los mutualistas alternativos, empíricamente demostrable, que se resiste a quedar identificada en razón de una fecha. Por lo demás, la elección de una fecha más lejana, como 1996, si bien actuaría supuestamente sobre mutualistas alternativos con más edad y largas carreras de cotización mutualista -sobre la base de presumir su regularidad- convertibles en bases mínimas de cotización al RETA, circunscribiría el problema, y su solución, a mutualistas alternativos con menor capacidad de reacción y tiempo futuro de carrera contributiva en el RETA, excluyendo a otros incluso de mayor edad, y de menor edad, con mayores dificultades de cumplimiento de los requisitos de cotización al RETA. La edad marca, sin duda, al colectivo de mutualistas alternativos en situación de mayor necesidad para afrontar su jubilación con suficiencia económica.

Sin embargo, y pese a esa correspondencia, un criterio selectivo cronológico no deja de trazar una fecha convencional a partir de la cual el Estado, a través del régimen legal de Seguridad Social, vendría en ayuda de los mutualistas alternativos en situación de necesidad por las pensiones de jubilación a causar, dejando fuera a otros en igual o similar situación, o incluso con una mayor insuficiencia prestacional.

El derecho fundamental de todas las personas ante la ley y en la ley (art. 14, primer inciso, CE) no excluye naturalmente la posibilidad de un trato diferente, pero sí las diferenciaciones injustificadas o arbitrarias (STC 23/1981, de 10 de julio), carentes de una justificación objetiva, razonable y proporcional (STC 19/1982, de 5 de mayo) de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados (STC 49/1982, de 14 de julio). La jurisprudencia constitucional ha establecido, además, que el derecho a la igualdad ante la ley ha de interpretarse en el sentido más favorable a la realización de los mandatos de los artículos 41 y 50 CE, “lo que significa un especial rigor a la hora de considerar justificada una desigualdad en este terreno”, pudiendo no ser un motivo suficiente para establecer un trato diferente justificado la fijación de una fecha. El principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución obliga al legislador a optar “por aquella posibilidad que resulte más conforme con la protección de la tercera edad a que se refiere el art. 50” CE y con la garantía institucional de la suficiencia de las prestaciones ante situaciones de necesidad de todos los ciudadanos, con independencia de su edad, “y manda que se deseche la aplicación de una regla que conduce a un resultado opuesto” al que dichos preceptos constitucionales declaran deseable (STC 19/1982, FJ 6).

Ambos preceptos constitucionales, que no reconocen derechos de esta naturaleza, enuncian, en cambio, “proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución” (STC 14/1992, FJ 11), al margen de su mayor o menor generalidad de contenido y, claro es, del valor superior del pluralismo político y de la consiguiente libertad de configuración del legislador democrático (art. 1.1).

La pasarela excepcional al RETA debe poder ser transitada por cuantos mutualistas activos alternativos se acojan voluntariamente a esa posibilidad para ingresar en el régimen público de Seguridad Social y en sus reglas de contributividad y de solidaridad y obtener la protección suficiente de sus situaciones de necesidad, que el legislador debe ofrecerles. Aunque configurada como un mecanismo excepcional, temporal por ello y por el tratamiento jurídicamente desigual que por sí misma supone, esta solución legislativa no puede ser objeto de una interpretación restrictiva en su dimensión subjetiva si se quiere efectiva para deparar la cobertura mínima vital de los mutualistas alternativos en situación de necesidad que la precisen. Esa solución legislativa, además, no deja de plantear algún problema de constitucionalidad dentro de la amplia libertad de configuración del legislador democrático, no desde el contenido del artículo 14 de la Constitución, sino incluso en el marco más amplio de su artículo 41 (art. 53.3 CE).

c) ¿Debe el legislador condicionar el acceso excepcional y voluntario de los mutualistas alternativos al RETA a un criterio de vulnerabilidad social o económica?

La propuesta ministerial de integración en el RETA de los mutualistas alternativos aquejados de una notoria insuficiencia prestacional acoge un segundo criterio subjetivo delimitador, expresado en las declaraciones públicas de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: la *vulnerabilidad* de dichos mutualistas, de forma que su afiliación y alta inicial en el régimen público de Seguridad Social, acompañadas o seguidas de la transferencia de su capital mutualista con su rentabilidad por la Mutualidad a la Tesorería General de la Seguridad Social, se restringirá a mutualistas en situación de vulnerabilidad, que no se define. En las últimas noticias del pasado 15 de agosto de 2024, se afirmaba que el Ministerio ensayaba distintas pruebas de rentas para que los mutualistas alternativos pudieran demostrar su vulnerabilidad y acceder al RETA.

La vulnerabilidad es un concepto indeterminado con una multiplicidad de acepciones en el ámbito del Derecho y en los materiales en que se proyectan las desigualdades sociales y económicas, si bien en todas destaca una situación de riesgo que impide a las personas que la padecen ejercer sus derechos en plenitud, su participación plena en la vida económica, cultural y social, así como su desarrollo personal, y, por ello, merece un tratamiento jurídico singular. El riesgo jurídico suele traducirse en riesgo económico y en riesgo social o de exclusión social, poniendo en cuestión algunos de los bienes constitucionales que el art. 10.1 CE proclama: la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad. Hay, en consecuencia, en todo caso, una correlación entre vulnerabilidad y especial protección jurídica, que justifica tratamientos legislativos desiguales o diferentes, naturalmente no arbitrarios ni desprovistos de una justificación objetiva, razonable y proporcional (art. 14, primer inciso, CE).

No es sencillo aplicar un criterio de vulnerabilidad económica al colectivo de mutualistas alternativos para seleccionar aquellos que podrían acceder a la pasarela excepcional al RETA con carácter voluntario ante la diversidad de sus pensiones y situaciones socio-económicas. Una posible alternativa a tales efectos es identificar a los mutualistas alternativos vulnerables con los que, de jubilarse, percibirían ya o percibirán en el futuro, en su cálculo estimado, prestaciones de jubilación de la Mutualidad inferiores a una cierta cuantía (la de la pensión mínima inicial de jubilación del RETA, la de la pensión de jubilación media del RETA, o la de la propia Mutualidad), a un valor absoluto expresivo del mínimo de suficiencia constitucional prestacional o económica (arts. 41 y 50 CE), que el legislador de Seguridad Social puede fijar a partir del umbral de pobreza. La libertad de configuración del legislador democrático en el ámbito de su obligación constitucional de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, protegiendo sus situaciones de necesidad mediante prestaciones *suficientes*, indicativas del mínimo vital *beveridgeano* preciso para la subsistencia digna, es amplísima, aunque, naturalmente, encuentra límites en el propio texto del artículo 41 CE.

Por su parte, la técnica aseguradora privada en un régimen de capitalización individual en modo alguno es incompatible con el hecho de que la ley establezca un mínimo en la cuantía de la pensión, expresión de su equidad o justicia, por debajo de la cual la función social del aseguramiento desaparece. De hecho, el legislador de Seguridad Social ya lo ha efectuado, en relación con la acción protectora de las mutualidades profesionales de previsión social, desde el año 2013. Acaba de recordarse en el epígrafe anterior que la vigente disposición adicional 19ª.2.1º de la LGSS exige que las prestaciones alternativas de las mutualidades de previsión social, respecto de las contingencias de cobertura obligada, entre ellas las de *jubilación, incapacidad permanente, y muerte y supervivencia*, alcancen un importe no inferior al 60% de la cuantía mínima inicial de la pensión de jubilación del RETA o, si resultara superior, el importe establecido para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. También se ha recordado que el legislador ha permitido a las mutualidades de previsión social sustituir esa cuantía mínima de sus pensiones de jubilación por las aportaciones de los mutualistas alternativos equivalentes al 80% de la cuota mínima “general” del RETA, y que la Mutualidad proyecta esa exigencia sobre la carrera total de cotización del mutualista alternativo hasta el momento del hecho causante. Ha desactivado así el legislador esa garantía de cuantía mínima, realmente mínima, y que dudosamente cumple el mínimo vital necesario para la subsistencia digna del mutualista, puesto que es un 40 por 100 inferior a la cuantía mínima inicial que el régimen público de Seguridad Social ha identificado con la finalidad de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de suficiencia prestacional y económica de los artículos 41 y 50 CE y, como mínimo absoluto, con la pensión de jubilación no contributiva, a la que no se ajustan, ni formal ni materialmente, unas pensiones de naturaleza contributiva en régimen de capitalización individual como las de la Mutualidad. A la libertad de configuración del legislador democrático corresponde utilizar como criterio de vulnerabilidad económica de los mutualistas alternativos la cuantía mínima del 60% de la pensión de jubilación inicial del RETA o del 100% de la pensión de jubilación no contributiva en caso de ser superior, o sustituirla por otra u otras - ni aquella, ni ésta-, que, asentadas en umbrales objetivos de insuficiencia prestacional (cuantías o porcentajes sobre el umbral de pobreza), podrían combinar, al igual que las expuestas, técnicas contributivas y no contributivas. Por debajo de esas cuantías se abriría la vía al RETA. La anchura de la pasarela al RETA dependería del criterio de vulnerabilidad acogido por el legislador y medido por un *quantum* o una cuantía mínima prestacional, que, a partir del análisis de los datos, existentes, se fije por el legislador con capacidad de dar cumplimiento efectivo a los mandatos de los arts. 41 y 50 CE.

Una opción legislativa de este tipo satisfaría las exigencias del canon del derecho fundamental a la igualdad de todas las personas frente legislador (art. 14, primer inciso, CE); la vulnerabilidad de los mutualistas alternativos identificada por la notoria insuficiencia cuantitativa de sus pensiones aportaría una justificación objetiva, razonable y proporcional a la medida legislativa de abrirles paso *con sus cotizaciones* al RETA, a las exigencias contributivas, a las prestaciones y a las técnicas de solidaridad del régimen público. Dicho esto, convendrá recordar lo que es patente: que el principio de igualdad “establece la interdicción de la desigualdad injustificada o arbitraria, no de la desigualdad causada por la sucesión temporal de normas de contenido distinto, adoptadas por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa dentro del marco de la Constitución; tampoco proscribire dicho precepto los perjuicios ocasionados por los cambios legislativos (STC 53/1999, de 12 de abril, FJ 5, por todas).

La regulación del sistema público de Seguridad Social, y, en consecuencia del RETA, proporciona otros criterios de definición de vulnerabilidad económica, a los que el legislador de Seguridad Social ha recurrido para facilitar el acceso a pensiones, contributivas mínimas y no contributivas, y otras prestaciones no contributivas, que satisfagan mínimos vitales de dignidad en la línea legislativa reformadora más reciente de converger progresivamente hacia la cobertura del umbral de pobreza, de la que daré cuenta más precisa más adelante.

El complemento de mínimos de las pensiones contributivas, una vez revalorizadas (un 3,8% para 2024, como ya se señaló), de la pensión de jubilación de tal naturaleza por tanto, de pensionistas con 65 años y cónyuge a cargo, cifrado para 2024 en 14.466,20 euros anuales (1.033,30 euros mensuales en 14 pagas), sin cónyuge en 11.552,80 euros anuales (825,20 euros mensuales en 14 pagas) y con cónyuge no a cargo en 10.966,20 euros anuales (783,30 euros mensuales en 14 pagas)⁶¹, responde, como es sabido, a la finalidad de garantizar su suficiencia (arts. 41 y 50 CE). Para las pensiones causadas a partir de 1 de enero de 2023, el importe de los complementos a mínimos en ningún caso puede superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva; 7.250,60 euros anuales en 2024, 517,9 euros/mes en 14 pagas (art. 78.5 del Real Decreto-ley 8/2023).

Esas cuantías pueden ser acogidas por el legislador reformador como criterio de vulnerabilidad económica apropiado para distinguir a los mutualistas alternativos con pensiones previstas de inferior cuantía, destinatarios de la vía de acceso al RETA. Sabido es que, conforme al artículo 59 de la LGSS, reformado por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, el reconocimiento de los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones contributivas del sistema público exige que sus beneficiarios, residentes en territorio español, no perciban rendimientos del trabajo, del capital, de actividades económicas, de régimen de atribución de rentas y ganancias patrimoniales y pensiones de una entidad extranjera o que, percibiéndolos, no excedan de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

61. Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

Ante la no aprobación de la ley presupuestaria del Estado para 2024 y la prórroga automática de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2023 (art. 134.4 CE), el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, fijó provisionalmente el límite de ingresos para el reconocimiento de cuantías mínimas de la pensión contributiva de jubilación en 2024 en 8.942,00 euros/año (sin cónyuge a cargo), y en 10.430,00 euros/año (con cónyuge a cargo) (art. 78.10 y anexo IV Real Decreto-ley 8/2023). Sin embargo, ese régimen jurídico no nos interesa a los efectos que aquí importan, esto es, a los efectos de subrayar la libertad del legislador para definir una acción de deslinde subjetivo del acceso voluntario por los mutualistas alternativos a la pasarela extraordinaria al RETA basado en límites económicos demostrativos de su vulnerabilidad económica. Nos interesa recordar tan solo la garantía por nuestro Derecho de la Seguridad Social, con la ayuda del Estado a través de la técnica impositiva, de la cuantía mínima de sus pensiones contributivas y su empleo posible con efectos de delimitación subjetiva de la pasarela al RETA a partir de un criterio de vulnerabilidad económica.

También las cuantías de las pensiones no contributivas podrían servir al mismo defecto delimitador. Estableció el Real Decreto-ley 8/2023 el importe anual de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación para 2024 en 517,90 euros mensuales en catorce pagas, resultado de aplicar sobre el importe extraordinario establecido para estas pensiones en el año 2023 por el art. 77 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, el porcentaje del art. 62 y el indicador de suficiencia de la disp. adicional 53ª de la LGSS (art. 78.5). Tampoco importa aquí, a los efectos del cometido analítico de esta parte del Dictamen, el régimen jurídico de sus beneficiarios (las personas, con 65 años de edad, que carezcan de rentas o ingresos en cuantía superior a 7.250,60 euros anuales ...: art. 369.1 LGSS). Importa solo advertir que su cuantía económica marca otro criterio cuantitativo innegable de vulnerabilidad económica severa, que franquea el acceso a una protección asistencial, y que, aplicado a la finalidad de identificar la vulnerabilidad de los mutualistas alternativos con pensiones de jubilación inferiores a la cuantía de la pensión no contributiva del sistema de Seguridad Social a fin de permitir su acceso al RETA, establecería un corte bajo del principio constitucional de suficiencia prestacional, que ni casa bien con la existencia de cotizaciones a la Mutualidad, ni con el principio de interpretación de las leyes conforme a la los artículos 41 y 50 CE. Hay que recordar, no obstante, que el legislador de la disposición adicional 19ª, apartado 2, de la LGSS ha reconocido y aceptado ya que el importe mínimo de las pensiones de la Mutualidad, que esta ha de garantizar -el 60% de la cuantía mínima inicial que para la respectiva clase de pensión rija en el sistema de la Seguridad Social-, puede ser inferior al de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Con todo, un valor mínimo absoluto de las pensiones de jubilación a causar por los mutualistas alternativos, según las estimaciones de la Mutualidad y con independencia de la forma en que se percibiesen, puede no aportar sentido significativo de una situación real de vulnerabilidad socio-económica, y menos aún una de situación uniforme de vulnerabilidad del colectivo afectado por la baja cuantía de las pensiones de la Mutualidad ante la pluralidad de situaciones sociales y económicas de los profesionales de la abogacía, mutualistas alternativos.

Ese criterio limitativo constreñiría inevitablemente la efectividad de esa pasarela, con el riesgo de dejar fuera a otros mutualistas alternativos en una situación de insuficiencia prestacional que superase la cifra o cuantía delimitadora de su pensión y de reproducción del problema incluso a corto plazo. La corrección de la insuficiencia prestacional que aqueja a determinados mutualistas alternativos, que es un dato de la experiencia real, es bastante para activar el despliegue por el legislador de la tutela del régimen público de Seguridad Social y su finalidad institucional de garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, suficiencia identificable con el mínimo vital necesario para una subsistencia digna (art. 41 CE).

Siendo su libre decisión, el legislador puede afrontar la insuficiencia pensionística de los mutualistas alternativos sin establecer criterio alguno de vulnerabilidad prestacional, opción más acorde con la dimensión universalista de la Seguridad Social. Habida cuenta de la excepcionalidad de la intervención del legislador para construir una pasarela voluntaria de acceso al RETA a la vista de los términos de la disposición adicional 18ª de la LGSS, plasmada en la decisión informada y fundada del mutualista alternativo de afiliación al sistema de Seguridad Social y de alta en dicho régimen será suficiente para justificar su específica situación de necesidad, pues de obtener la suficiencia prestacional vital en su jubilación a través de la Mutualidad permanecerá en su aseguramiento privado.

d) El límite a la libertad del legislador: la exigencia de barreras de rentas o ingresos en el acceso al régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos

Lo que, en opinión de este Dictamen, no puede hacer el legislador es construir un criterio de vulnerabilidad socio-económica sobre las rentas o el patrimonio de los mutualistas alternativos. Repárese en que la regulación legal de la pasarela al RETA *no se sitúa técnicamente en el ámbito de su acción protectora* -donde el legislador puede introducir criterios de ingresos para percibir los complementos asistenciales de mínimos y prestaciones no contributivas y establecer topes máximos a las prestaciones contributivas-, sino en el del acceso efectivo de los mutualistas alternativos al sistema público de Seguridad Social a través de su obligación de afiliación y, en todo caso, de alta, que, en una Seguridad Social universalista, madura y evolucionada, protectora de las situaciones de necesidad de todos los ciudadanos (art. 41 CE), no admite ser negada o “plafonada” por criterios de riqueza de sus beneficiarios, que, además, en caso de dirigirse únicamente a los más pobres, rompería el principio de solidaridad. El régimen legal de Seguridad Social es una función del Estado, cuya preservación (garantía institucional), indisponible por el legislador, es esencial para asegurar sus funciones constitucionales. Como función del Estado, la Seguridad Social se ocupa decisivamente del remedio de situaciones de necesidad de acuerdo con sus recursos, necesariamente escasos, rompe en buena parte la correspondencia prestación-cotización propia del seguro privado al sostenerse en un régimen económico de reparto, utiliza mecanismos de cobertura propios y técnicas de solidaridad, y ejerce su vocación universalista con el fin tendencial de que la Seguridad Social seamos todos (sin perjuicio de las prestaciones complementarias, libres: art. 41 CE).

Los requisitos de rentas no deben desempeñar función selectiva alguna de las personas en el acceso al régimen público de Seguridad Social, menos aún en su dimensión contributiva; cuestión distinta es su funcionalidad en el despliegue de respuestas de solidaridad de todos los ciudadanos, y no sólo de los afiliados al sistema público, para con los más desfavorecidos expresadas a través de las prestaciones no contributivas y complementos estatales del sistema público de Seguridad Social.

Puede observarse la precisión del legislador en lo que señalo. El artículo 7.2 de la LGSS, sobre la extensión del campo de aplicación del sistema de Seguridad Social, otorga al sistema su impronta universalista y así afirma que, asimismo, están “comprendidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones no contributivas, todos los españoles residentes en territorio español” y todos los extranjeros residentes legales en territorio español. Después, en cada prestación no contributiva el legislador exige falta de ingresos o rentas para su percepción de personas que ya están incluidas en el sistema de Seguridad Social. La misma precisión figura en la dicción literal de la disposición adicional 18ª de la LGSS. Su apartado 1, párrafo 1º, declara incluidos en el campo de aplicación del RETA a quienes “ejercen una actividad por cuenta propia [...] que requiera la incorporación a un colegio profesional cuyo colectivo no hubiera sido integrado” en el RETA, “debiendo solicitar, en su caso, la afiliación y, en todo caso, el alta en dicho régimen en los términos reglamentariamente establecidos”; sin embargo, en su párrafo 3º, exime, como sabemos, de la obligación de alta en el RETA a los “colegiados que opten o hubieren optado por incorporarse a la Mutuality de previsión social”. La intervención legislativa, que aquí se demanda, actuará sobre esa obligación de alta en el RETA que hace efectiva su afiliación y su inclusión en el RETA, legalmente declarada, de cumplimiento voluntario por el mutualista alternativo, acompañándola de las cotizaciones del mutualista a la Mutuality, con su rentabilidad, con el fin de poner solución a su situación de necesidad específica causada por la cortedad de sus futuras pensiones de jubilación en la Mutuality.

La exigencia legal de que los mutualistas alternativos no superen determinados niveles de ingresos o rentas para acceder a la pasarela al RETA limitaría la efectividad del alcance universal del régimen público de Seguridad Social “para todos los ciudadanos” por criterios económicos propios de los primitivos seguros sociales. Volver a una Seguridad Social de pobres es aceptar una concepción errada e imposible en un sistema económico de reparto solidario, desde luego no compatible con la imagen que de la Seguridad Social tiene la conciencia social de nuestro tiempo, que es la que al artículo 41 de la Constitución obliga al legislador a preservar.

e) Una pasarela voluntaria extraordinaria sin limitaciones subjetivas, pero con condiciones reguladoras

A la postre, la concepción subjetiva abierta de la pasarela al RETA conducirá a la permanencia en la Mutuality de quienes allí encuentren satisfechas sus necesidades de protección, sin impedir la emigración hacia el RETA de aquellos otros mutualistas con prestaciones futuras insuficientes en la Mutuality por una gran variedad de causas posibles, entre otras las vinculadas a la diversidad de situaciones socio-económicas de los mutualistas alternativos, de sus carreras profesionales y de sus carreras de cotización mutualista en un régimen de capitalización individual, que busquen en el RETA la garantía de suficiencia de sus prestaciones -y de sus futuras pensiones de jubilación-, que es la razón del ser de la Seguridad Social (arts. 41 y 50 CE). No caería esa configuración voluntaria abierta de la pasarela al RETA en el arbitrio del mutualista alternativo -en el subjetivismo, menos en la inconsistencia argumental- sin referencias susceptibles de objetivación ni de mensurabilidad, en el privilegio de la elección, sino en el ejercicio de *su derecho de alta efectiva en el RETA*, que ya posee en la actualidad, pero acompañado de sus cotizaciones mutualistas, sin limitación de vulnerabilidad económica alguna (disp. adicional 18ª.1 LGSS). El alta en el RETA tiene capacidad de expresar esa vulnerabilidad económica y, por ello, ha de ser acompañada de la carrera de cotizaciones del mutualista en la Mutuality -esta es la verdadera singularidad de régimen jurídico de la pasarela, en torno a la que ha de girar su configuración legal-, en demanda de suficiencia prestacional o económica para situaciones de necesidad respetuosa “con la dignidad que es inherente al ser humano” (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 9). Confiar la definición de la vulnerabilidad económica a la decisión del mutualista alternativo, justificada en la búsqueda de la suficiencia mínima vital de las pensiones de jubilación por causar, es un criterio objetivable en casos de integración en la Seguridad Social no de colectivos, sino de personas pertenecientes a un colectivo determinado por la insuficiencia de sus prestaciones.

Ha de adelantarse que la Tesorería General de Seguridad Social aplicará las reglas del RETA tras la incorporación de los mutualistas alternativos, que, según sus carreras de cotización mutualista deberán hacer un esfuerzo contributivo, si acaso mayor, en el RETA, conjugado con las técnicas propias de un sistema de reparto colectivo, de equidad y de solidaridad, y mediante una mayor flexibilidad en las reglas de compatibilidad entre el trabajo y la pensión de jubilación, hoy inexistente, que este Dictamen también recomienda.

El tránsito del flujo de los abogados mutualistas alternativos desde la Mutuality hacia el RETA precisa de una acción legislativa que abra la pasarela hacia el sistema público de los mutualistas que decidan transitarla, sin limitaciones cronológicas, por razón del año en que se produjo un cambio jurídico estructural en la regulación de la Mutuality, que dividió su función aseguradora privada de sus integrantes en alternativa y/o complementaria del régimen público de Seguridad Social, o convirtió el régimen económico de su acción protectora desde un inicial sistema de reparto de prestación definida en el vigente de capitalización individual de aportación definida, aunque esas fechas puedan delimitar colectivos de mutualistas alternativos de mayor edad con mayores dificultades de corrección de sus insuficientes carreras de cotización mutualista en el RETA. Y sin limitaciones resultantes de la exigencia de requisitos

de cuantía o cifra mensurable de vulnerabilidad social o económica de los mutualistas alternativos. Teniendo en cuenta que la integración en el RETA es individual, la decisión de afiliación del profesional mutualista alternativo traerá causa de la insuficiencia económica de su prestación de jubilación por causar de la Mutuality, de su consiguiente situación de necesidad y de la búsqueda de protección para esa situación de necesidad en dicho régimen público, aceptando sus condiciones. Esa *insuficiencia de prestaciones define por sí misma*, en el mandato constitucional a los poderes públicos, y en primer lugar al legislador democrático, del art. 41, primer inciso CE, *una situación de necesidad*, que constituye la justificación constitucional de la acción del legislador de brindar a los abogados mutualistas la protección de la Seguridad Social a través del RETA, y conforme a sus reglas, para garantizar su suficiencia económica durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, como dice el artículo 50 CE. La inclusión efectiva en el RETA a través de su afiliación y alta, con sus exigencias, ha de funcionar como garantía del derecho a la Seguridad Social (arts. 41 CE y 1 LGSS), sin restricciones impuestas por criterios añadidos de vulnerabilidad, ya comprendidos en el tránsito mismo al régimen público de Seguridad Social, que no se imponen a otros profesionales autónomos o por cuenta propia, lo que satisface las exigencias del principio de igualdad, incluso las satisfará si la pasarela se acompaña de provisiones transitorias para facilitar esa integración en un régimen público de Seguridad Social exigente, más exigente que el régimen de previsión social de la Mutuality (art. 14, primer inciso, CE).

Exigencia esencial de la pasarela en cuanto técnica de Seguridad Social ha de ser precisamente abrirla a cuantos mutualistas alternativos estén aquejados de la insuficiencia prestacional que el legislador es llamado a corregir, y ello, pese a que esa insuficiencia prestacional resultará de la menor aportación de los mutualistas a la Mutuality que la de los cotizantes al RETA. Por ello, no cabe excluir que el cumplimiento de los principios rectores de los artículos 41 y 50 CE sean suficientes para justificar la decisión del mutualista de acogerse a la pasarela al RETA y, previamente, la acción positiva del legislador, “cuando esta se plasma en una norma de notable incidencia sobre la entidad constitucionalmente protegida” (STC 45/1989, FJ 4).

La pasarela legal excepcional al RETA que este Dictamen propone es, en definitiva, voluntaria y abierta, sin constricciones legales subjetivas de vulnerabilidad económica expresada en un guarismo. Las restricciones resultarán de la decisión informada y fundada de los mutualistas alternativos de aceptar o no las condiciones legales de la pasarela al RETA, por tanto, del RETA con las correcciones que el legislador reformador estime oportuno introducir, para facilitar el tránsito y remediar su situación de insuficiencia prestacional en la Mutuality.

Este Dictamen reconoce, como no podía ser de otra manera, la libertad del legislador para aplicar un criterio de vulnerabilidad económica definitoria del colectivo de los mutualistas alternativos en situación de necesidad a partir de un límite cuantitativo mínimo de sus pensiones de jubilación por causar, según cálculo estimado actual, aunque no para definir esa vulnerabilidad económica por criterios personales de ingresos, rentas o patrimonios de los mutualistas alternativos, como se explicará. El legislador ha de elegir, entre las posibles

opciones de delimitación de la cuantía mínima prestacional necesaria para la subsistencia con dignidad, aquella más conforme con las normas constitucionales que le ordenan garantizar la suficiencia de las pensiones y su adecuación para aportar suficiencia económica. Sin embargo, este Dictamen estima innecesaria esa operación selectiva según un criterio de vulnerabilidad económica, al considerar que la decisión informada del mutualista de permanecer en la Mutuality o, por el contrario, de acogerse a la pasarela al RETA **de acuerdo a sus condiciones legales**, determina y acota la situación de necesidad específica o *vulnerabilidad* para cuya solución se abre esta vía legislativa y selecciona a los mutualistas alternativos en tal situación, precisados de esa solución sin ayuda de ningún otro criterio de criba económica. Hay aparentemente en esta concepción del ámbito subjetivo de la pasarela al RETA un designio de legitimidad casi contractualista de la tutela estatal. No obstante, la tutela estatal actúa respecto de personas *ya integradas* en el campo de aplicación del RETA y lo hace conforme a sus presupuestos constitucionales para atender situaciones de necesidad flagrantes a las que no es inapropiado calificar de causantes vulnerabilidad.

Se insiste en que la pasarela ha de ser voluntaria y en que su singularidad esencial estriba en el traspaso de fondos económicos de la Mutuality a la Tesorería General de la Seguridad Social, singularidad que marca una diferencia importante de régimen jurídico frente a otros mutualistas alternativos que han causado alta ya en el RETA, conservando su capital mutal en la Mutuality con carácter de previsión social complementaria hasta su jubilación en el RETA y el cese de su actividad, según la cuestionable interpretación del Tribunal Supremo, (STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 2 de marzo de 2016; rec. 1857/2014, ECLI:ES:TS:2016:856). En efecto, las cotizaciones a la Mutuality de aquellos mutualistas que fueron alternativos ni se traspasaron a la Seguridad Social ni han sido computadas como cotizaciones al RETA. En esta pasarela legal extraordinaria al RETA ese traspaso y cómputo son inexcusables.

Sin embargo, y a un lado la desigualdad natural resultante de los cambios legislativos, las situaciones no son comparables, pues la pasarela al RETA no es sino el remedio a la situación de insuficiencia prestacional de colectivos de mutualistas alternativos, que ciertamente trae causa también de la insuficiencia de sus cotizaciones y han de contribuir con estas a la solución de esa insuficiencia prestacional en aras de la sostenibilidad del sistema público de pensiones. En consecuencia, no hay desigualdad injustificada desde la perspectiva del artículo 14, primer inciso, CE.

Dentro de la diversidad casuística puesta de manifiesto en el arranque de este Dictamen está también el caso de abogados autónomos alternativos que han cotizado durante años a la Mutuality, y, después, se han incorporado al régimen jurídico laboral como abogados de empresa (o de despachos). A este supuesto se refirió la Declaración Institucional de la Junta de Gobierno del ICAM de 13 de junio de 2023, citada, que, en su punto 3º, dijo “prestar atención específica a casos determinados, como los abogados de empresa que han cotizado previamente a la mutuality para que reconozca la antigüedad de estos años a efectos de la Seguridad Social”. Corresponde a la libertad del legislador reformador atender estos casos,

como a los de los mutualistas alternativos ya incorporados al RETA. Sin embargo, con la perspectiva analítica del artículo 14 CE, tampoco aquí es posible construir el juicio de igualdad. Es evidente que se produce un resultado desigual por cuanto en el caso de los abogados autónomos alternativos que posteriormente causaron alta en el Régimen General -o en el RETA- esas cotizaciones previas a la Mutualidad no son tenidas en cuenta por el sistema de Seguridad Social con efectos en su acción protectora, sino por la acción protectora de la Mutualidad. Pero es de recordar que la finalidad de instituir legalmente una pasarela excepcional al RETA para los mutualistas alternativos en situación específica de necesidad demostrable compromete intereses y valores que la Constitución acoge ante casos de insuficiencia prestacional y económica de los mutualistas alternativos en su jubilación a los que el legislador destina esa pasarela excepcional al RETA.

Por lo demás, y como ha dicho el Tribunal Constitucional, la "identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988), ni vulnera el principio de igualdad" [STC 91/2019, de 3 de julio, FJ 5.c)].

4.3. La organización técnico-jurídica de la pasarela legal excepcional al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos: requisitos de edad y cotización

Como se ha argumentado, el tránsito de los abogados mutualistas alternativos desde la Mutualidad hacia el RETA precisa de una acción legislativa que se asienta fundamentalmente sobre el vector de la voluntariedad, que, sin embargo, no se ejerce de forma irrestricta, sino en un marco legal bien delimitado dirigido a asegurar la cobertura adecuada de aquellos mutualistas alternativos cuyo capital mutua sea insuficiente para alcanzar prestaciones de jubilación dignas, a la vez que se asegura la necesaria solidaridad para con el sistema y del sistema para con sus beneficiarios, presentes y futuros.

En cualquier sistema de Seguridad Social se establecen una serie de reglas, requisitos y limitaciones, que salvaguardan los diferentes intereses en juego y, sobre todo y fundamentalmente, el interés general vinculado a la acción protectora de la Seguridad Social. Por ello, resulta obligado considerar varias opciones jurídicas y prácticas que permitan conjugar, y en su caso modular, todos ellos. No es que el repertorio formal o técnico sea ilimitado, pero son varias sus posibilidades organizativas, por lo que su tratamiento precisa la complementación de su concreción, tras lo expuesto en el anterior epígrafe 4.2. acerca de sus opciones esenciales.

La regulación de la pasarela al RETA necesita del legislador estatal que ha de establecerla, siendo posibles al menos dos opciones legislativas formales: a) la aprobación de una ley o de una norma con rango legal específica, que, en su caso, podría remitir su desarrollo a una norma reglamentaria; b) la reforma de la LGSS, bien de sus disposiciones adicionales 18ª o 19ª -esta última precisa ser modificada, en todo caso, en los porcentajes reductores de la protección y cotización mutualista alternativa que mantiene-, bien mediante la inclusión de una nueva disposición transitoria, en este momento la 45ª, pues la pasarela al RETA se concibe por este Dictamen como una institución *transitoria*, como justificaré más adelante.

Es de recordar que esta es una competencia exclusiva del Estado, que la tiene sobre la legislación básica y sobre el régimen económico de la Seguridad Social ex art. 149.1.17ª CE. En las enmiendas al *Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios*, del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR y de la diputada Ione Belarra Urteaga (Podemos) del Grupo Parlamentario Mixto, se abren diferentes alternativas. El consenso que demanda esta regulación debería establecerse también sobre el instrumento legal que la efectúe.

Desde el punto de vista material, la reforma legislativa ha de articular una serie de coordenadas técnicas, por otra parte, habituales en la ordenación legal de pensiones de jubilación contributivas, que delimitarán el terreno sobre el que el mutualista alternativo ejercerá su facultad de opción entre conservar su *statu quo* en la Mutualidad o, ante la vulnerabilidad o fragilidad de su protección en su jubilación, causar alta en el RETA. La edad y el periodo de cotización son las condiciones centrales en la configuración jurídico-técnica de la pasarela al marcar el modo en que se articulará su tránsito al RETA en función de las circunstancias particulares de cada mutualista alternativo en situación de necesidad específica. Junto a ello, la pasarela que este Dictamen propone presenta otros rasgos que rematan sus caracteres definidores, no en atención a los sujetos, sino en tanto que herramienta jurídica. Unos y otros se describen a continuación:

1. *Pasarela temporal*: tratándose de una medida excepcional, que, tal como se solicita, no implica un cambio de modelo de organización legal de las relaciones entre el régimen público de Seguridad Social y las mutualidades aseguradoras privadas de carácter profesional-histórico que ejercen una modalidad de previsión social alternativa a la pública, la pasarela extraordinaria al RETA ha de ser una ventana de oportunidad con un periodo hábil de realización limitado en el tiempo por razones de seguridad jurídica y de proporcionalidad: 6 meses es tiempo suficiente para la adopción de la decisión informada y fundada del mutualista alternativo activo de permanecer en la Mutualidad o de hacer efectiva su afiliación al sistema y causar alta inicial en el RETA.

2. *Transferencia de cotizaciones y rendimientos*: el capital cotizado a la Mutualidad por cada abogado mutualista alternativo que voluntariamente cause alta en el RETA, integrado por sus aportaciones ordinarias y extraordinarias más los rendimientos obtenidos por la Mutualidad, de cualquier naturaleza, ha de transferirse por la Mutualidad a la Tesorería General de la Seguridad Social.

En el plano de *lege ferenda*, cabrían dos distintos modos de cómputo por el RETA de las cotizaciones de los mutualistas alternativos a la Mutualidad y su conversión en cuotas del RETA: *una conversión cuantitativa real*, en que la Tesorería General de la Seguridad Social convierte sus cotizaciones mutualistas en cuotas al RETA, conforme al procedimiento que se explicará posteriormente; y *una conversión conceptual o por equivalencia ideal*, en la que cada año cotizado a la Mutualidad equivaldría a un año de cotización al RETA, pese a no darse una correspondencia *cuantitativa real*, falta de correspondencia a la que, si el legislador así lo considerase, podría poner remedio una pasarela legal excepcional al RETA que aceptase esa equivalencia. Esa operación legal facilitaría el cumplimiento de los años de cotización y demás requisitos exigibles por la LGSS para causar derecho a pensiones de jubilación suficientes, incluso integras del RETA. Dicha conversión conceptual tendría

que superar la diferencia del mayor esfuerzo contributivo de los demás profesionales autónomos incluidos en el campo subjetivo de aplicación del RETA en el marco del canon del enjuiciamiento del art. 14 CE sobre la acción del legislador. Ciertamente, los mutualistas alternativos han carecido de la cobertura de sus necesidades de salud por el sistema público, habiendo debido recurrir al costeamiento de fórmulas de aseguramiento privado, lo que habría podido redundar en su menor capacidad de esfuerzo contributivo a la Mutuality. La libertad del legislador podría ponderar la compensación de esa falta de cobertura de los mutualistas alternativos por el sistema público de salud y su mayor gasto, con la dificultad de que la financiación del sistema público de salud no descansa en cotizaciones al sistema de Seguridad Social.

En una conversión *cuantitativa real*, la Tesorería convertirá esas cotizaciones a la mutualidad en cotizaciones al RETA a partir de sus bases y tipos mínimos, obtendrá los años cotizados a este régimen especial del sistema de Seguridad Social necesarios para causar el derecho a sus prestaciones, la base media por la que se ha cotizado en los últimos 25 años, el porcentaje que se aplica a la misma en función de los años cotizados y calculará la cuantía de las pensiones de jubilación a partir de los 15 años que obligatoriamente integran el período de mínimo de cotización. Las aportaciones de los mutualistas alternativos activos a la Mutualidad han de ser transferidas por ésta a la Tesorería General de la Seguridad Social en el momento del hecho causante de las prestaciones o en el plazo convenido por la Tesorería y la Mutualidad. Esa operación ha de estar exenta de cualquier tipo de gravamen fiscal. Siendo el régimen público de Seguridad Social un sistema de reparto regido por el principio contributivo -contributivo proporcional o de proporcionalidad contributiva-, el alta en el RETA conlleva la obligación de cotización, para quienes no hayan alcanzado la edad legal de jubilación, al sistema de cotización al RETA por rendimientos netos. El mutualista integrado en el RETA es deudor frente a la Tesorería General de la Seguridad Social.

3. *Conversión por la Tesorería General de la Seguridad Social de las cotizaciones mutualistas alternativas, certificadas por la Mutualidad, en cotizaciones al RETA en cómputo anual*, desde el momento del alta inicial y a partir de las bases y tipos mínimos vigentes hacia atrás, hacia el pasado, con las revalorizaciones correspondientes, hasta su agotamiento. La ordenación del proceso de transición no será sencilla, empezando por determinar cómo han de computarse las cotizaciones de los abogados mutualistas alternativos a la Mutualidad, y sus lagunas si existiesen, que no son legalmente cotizaciones al sistema de Seguridad Social. Aplicará la Tesorería General de la Seguridad Social las bases y tipos mínimos de cotización vigentes y obtendrá las cuotas, lo que arrojará el número de años cotizados, de acuerdo con los parámetros que miden la cotización al sistema público de Seguridad Social para todos los ciudadanos. Bases y tipos de cotización, cuotas y años cotizados son elementos estructurales del cálculo de las pensiones. A partir de ahí el RETA destinará su acción protectora a los mutualistas acogidos a la pasarela conforme a las bases reguladoras de sus prestaciones y, en su caso, porcentajes aplicables según los años cotizados (IT, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, IP, lesiones permanentes no incapacitantes, jubilación, muerte y supervivencia, nacimiento y cuidado de menor, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, corresponsabilidad en el cuidado del lactante, y cese de actividad, y el acceso a la asistencia sanitaria pública). El mutualista alternativo debe conocer esa conversión, y su resultado en años de cotización, base reguladora, porcentaje aplicable a la base y cuantía de pensión de jubilación a través de su área personal de *Importass*, para tomar la decisión informada y fundada de acogerse o no a la pasarela excepcional al RETA.

4. Esa conversión, si se efectúa como se ha expuesto en aras de observar el principio de igualdad con otros trabajadores autónomos y colectivos de trabajadores autónomos y sus obligaciones de cotización⁶², significará, obviamente, que el tiempo de cotización a la Mutualidad no se computa automáticamente como tiempo de cotización al RETA -los años cotizados a la Mutualidad no serán computados como años cotizados al RETA-, sino en la medida cuantitativa que arroje la conversión de las cotizaciones mutualistas en cotizaciones al RETA, siendo aquéllas con gran probabilidad muy inferiores o inferiores -desde 2013, deberian haberlo sido, como máximo, en el 20%, pero la regla legal no se ha aplicado mensual ni anualmente por la Mutualidad, sino a lo largo de toda la vida de cotización de cada mutualista alternativo-, según la comparativa con mutualistas reales de las cuotas abonadas a la Mutualidad *versus* las estimadas abonadas al RETA, comparativa realizada por la propia Mutualidad y que ya ha sido citada. Desde 1 de enero de 2023 existe un nuevo sistema de cotización en el RETA por rendimientos netos y en 2024 se actualizaron los importes de las bases de cotización mínimas y máximas (y por lo tanto las cuotas de cotización) para cada uno de los 15 tramos de rendimientos netos de la tabla general del sistema de cotización de trabajadores autónomos (Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio). Hay que advertir que tales tramos arrancan con una base de cotización mínima de 950,98 euros para el presente año. Siendo así, la conversión se traducirá con seguridad en una postergación o recorte general de las carreras contributivas de los abogados mutualistas autónomos sin mejoras, cuantitativamente inferiores a las cotizaciones exigidas por el RETA, siempre según los datos de la Mutualidad. Según el informe anual de 2023 del Ministerio de Trabajo y Economía Social con resultados a 31 de marzo de 2023, el 86,6% de los trabajadores autónomos cotizó por la base mínima o el 1,5% de dicha base y el 97,1% aumentó la base de cotización a partir de los 55 años⁶³. Importan el número de años y de meses de cotización y la base media por la que se ha cotizado en los últimos 25 años. Por ello, pueden y deben adoptarse medidas excepcionales en beneficio de la singular situación de necesidad e insuficiencia económica de estos profesionales autónomos, una vez integrados en el RETA a través de esta pasarela excepcional, sin que padezca por ello el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14, primer inciso, CE). De ahí las distintas propuestas correctoras de esa convergencia de las cotizaciones mutualistas con las cuotas mínimas del RETA, que se han enunciado^{64 65}, y las que en este Dictamen se formulan.

62. En la integración en el RETA de notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, que fueron integraciones colectivas, sus mutualidades y sus patrimonios llevaron el peso económico de la operación (de las compensaciones económicas al sistema de Seguridad Social), en su defecto los notarios y corredores de comercio y, de nuevo en su defecto, el Consejo General del Notariado con acción de repetición frente a aquellos.

63. https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/autonomos/economiasoc/autonomos/estadistica/2023/1TRIMESTRE/R ESUMEN_DE_RESULTADOS_1er_TRIM_2023.pdf

64. Según la propuesta de la UPTA, hecha pública el 21 de marzo de 2024, en colaboración con los procuradores del Movimiento #J2 y la Asociación ANAMA (*Propuesta pasarela al RETA de mutualistas alternativos de la Abogacía y Procura*; upta.es/wpcontent/uploads/2024/03/PROPUESTA-PASARELA-RETA_240320.pdf), esa conversión no resolvería los problemas, pues muchos mutualistas alternativos no alcanzarían la cuantía mínima de la pensión contributiva de jubilación, ni podrían acceder a los complementos a mínimos del Estado por las limitaciones de ingresos anuales que conllevan, "pasando a percibir pensiones paupérrimas, por lo que el problema seguiría siendo el mismo.

65. En los cálculos de la UPTA: 29 años de cotización según bases y tipos mínimos del RETA, desde 1995 hasta 2023, se traducirían en cuotas mínimas por valor de 80.629,10 euros, que sería la "capitalización individual del mutualista" necesaria para obtener una carrera de cotización de esos años sobre la que determinar el porcentaje a aplicar a la base reguladora de la pensión de jubilación. Para la equivalencia a 15 años cotizados la "capitalización individual del mutualista" sería de 48.514,07 €. Siempre según su cálculo, cumplidos los requisitos para acceder a la pensión contributiva de jubilación, entre ellos los obligatorios 15 años cotizados (art. 209 LGSS), la cuantía de la pensión, si su solicitud se produjera en 2025, sería el resultado de aplicar a la base reguladora (bases de cotización de los últimos 25 años dividida por el resultado de multiplicar 14 pagas por 25 años) el porcentaje determinado en función de los años cotizados a lo largo de toda la vida laboral; que arrojaría una cuantía muy inferior, incluso con 25 años cotizados, a la pensión mínima prevista para 2024, que precisaría de complementos a mínimos para todos los mutualistas alternativos. (<https://www.economista.es/economia/noticias/12736737/03/24/mutualidad-de-la-abogaciarechaza-la-propuesta-de-upta-por-perjudicar-a-150000-mutualistas.html>).

5. El principio de solidaridad ha de ser el criterio rector de esas propuestas correctoras. Será necesario rectificar transitoriamente el principio de contributividad o de correlación entre cotizaciones y acceso a las pensiones de jubilación - sabido es, desde las SSTC 103 y 121/1983, doctrina actualizada en la SSTC 65 y 134/1987, que la noción sinalagmática individualizada de la relación cotización-prestación es incorrecta y que no hay derechos subjetivos a la cuantía de las pensiones futuras en razón matemática de las cotizaciones-, de modo que las cotizaciones de los mutualistas alternativos transferidas a la Tesorería General de la Seguridad Social que no alcancen el período mínimo de cotización de 15 años fructifiquen en la pensión contributiva mínima del RETA que les garantice la suficiencia de sus pensiones de jubilación. A la suficiencia de las prestaciones de la Seguridad Social y al mandato constitucional de adecuación y actualización de las pensiones responde el legal de su revalorización, en beneficio de su poder adquisitivo, y de garantía de unas cuantías mínimas que cubran progresivamente la renta mediana del umbral de pobreza de los hogares (recomendación nº 15 del Pacto de Toledo y disp. adicional 53ª LGSS, introducida por el 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). En el régimen legal de Seguridad Social el Estado participa junto a las personas incluidas en su ámbito de aplicación con aportaciones que resultan determinantes de la cuantía de las pensiones por cuanto ese régimen legal es manifestación del deber de solidaridad entre todos los ciudadanos. Sin embargo, los recursos económicos son limitados. La Mutualidad deberá incorporarse a ese deber de solidaridad, con pleno respeto de los derechos de los demás mutualistas, alternativos y complementarios.

6. *Condiciones diferentes de cotización en el tránsito al RETA en función de la edad y el período de cotización.* La pasarela legal al RETA puede establecer una organización jurídico-técnica diferente en función de la edad y la cotización acumulada de los mutualistas alternativos que a ella se acojan, de la siguiente forma:

a. Para los mutualistas alternativos que, en el momento de integrarse en el RETA, tuvieran 49 años cumplidos y no hubieran cubierto el período de carencia de 15 años según el sistema de conversión explicado anteriormente y asumidos por el RETA, lo que les impide acceder a la pensión, podrán establecerse condiciones más flexibles dirigidas fundamentalmente a facilitar que reúnan dicho período mínimo de cotización⁶⁶, pero también para mejorar sus bases reguladoras y las cuantías de sus pensiones de jubilación. Entre las distintas técnicas posibles, han de considerarse las siguientes:

i. *Regulación excepcional de la técnica de integración de lagunas de cotización en el cálculo de las bases reguladoras de las pensiones.* La base reguladora de la pensión de jubilación se calcula en el RETA del mismo modo que en el Régimen General, con la salvedad expresa de la integración de las lagunas de cotización, que no es aplicable a este régimen especial (art. 209.1 b) en relación con el art. 318 d) LGSS). El artículo 322. 1º de la LGSS preceptúa que la “cuantía de la pensión de jubilación” en el RETA “se determinará aplicando a la base reguladora el porcentaje procedente de acuerdo con la escala establecida para el Régimen General, en función exclusivamente de los años de cotización efectiva del beneficiario”. Así, si concurrieran en el cálculo de la base reguladora periodos en los que no ha existido obligación de cotizar, estos periodos computan en su valor real (un valor 0 por no estar cotizados).

Tampoco rige la doctrina del “paréntesis” para el cálculo de la base reguladora (STSJ de Valencia, 29-4-2010 [JUR 2010, 299165] y STS 11-10- 2004 [RJ 2004, 7081]). Ciertamente, en la modificación del artículo 322 de la LGSS por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, se ha añadido un nuevo párrafo al precepto modificado, según el cual si “en el período que haya de tomarse para el cálculo de la base reguladora aparecieran, con posterioridad a la extinción de la prestación económica por cese de actividad, periodos durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, se integrarán las lagunas de cotización de los siguientes seis meses de cada uno de dichos periodos con la base mínima de la tabla general de este régimen especial”. La nueva disposición adicional 50ª de la LGSS -procedente del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, con efectos de 1 de enero de 2023, y también reformada -por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo- incluye el análisis de la integración de periodos sin obligación de cotizar de los trabajadores autónomos en los objetivos del Observatorio para el análisis y seguimiento de la prestación por cese de actividad por causas económicas. Sin embargo, la integración de la cotización en esos periodos exonerados de cotización en el RETA se vincula a la extinción de la prestación económica por cese de actividad, de la que no disponen los mutualistas alternativos. Por lo demás, la entrada en vigor de la nueva norma que permite esa limitada integración de lagunas en el RETA no tendrá lugar hasta 1 de enero de 2026 por mandato de la disposición final 10ª del referido Real Decreto-ley 2/2023. Ni por su imposibilidad aplicativa material, ni por la de su falta de vigencia, es esa una medida legal apta para cubrir las lagunas de cotización de los mutualistas alternativos, que deberían poder completarse excepcional y transitoriamente con las bases mínimas vigentes, correspondientes a los trabajadores mayores de 18 años, en beneficio de sus carreras de cotización. Realmente, la convergencia del RETA con el Régimen General, prevista para 2032 por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, como señalaré, es necesaria para todos aquellos trabajadores autónomos en situación comparable a la de los trabajadores por cuenta ajena y subordinados (“en una situación de vulnerabilidad comparable a la de un trabajador por cuenta ajena”: SSTJUE 20 de diciembre de 2017, *Gusa*, C-442/16, EU:C:2017:1004, apartado 43; 12 de enero de 2023, *TP*, C-356/21, EU:C:2023:9, apartado 63).

ii. *Incorporación de medidas transitorias o de aplicación progresiva del período de carencia* (utilizadas en el caso de la incorporación al RETA de los religiosos y religiosas de la Iglesia católica por Real Decreto 3325/1981, de 29 de diciembre, y de los sacerdotes y religiosos/as secularizados en virtud del Real Decreto 487/1998, de 27 de marzo, complementado por el Real Decreto 2665/1998, de 11 de diciembre). A los religiosos y religiosas de la Iglesia Católica se les permitió acreditar un período inferior de cotización efectiva de 6 meses y seguir abonando, una vez causada la pensión, las cuotas necesarias para completar el período mínimo de cotización, mediante su deducción mensual del importe de la pensión reconocida, y el abono del importe del valor del capital-coste de la pensión reconocida correspondiente a un período temporal equivalente al restante para completar el período mínimo de cotización, aplazado por un período máximo de 10 años y fraccionado en pagos mensuales deducibles de cada mensualidad de la pensión reconocida (disposición transitoria).

66. Nótese que, en lo que hace a la cuantía, en el mejor de los casos, aquel que estuviera próximo a los 15 años, sin alcanzarlos, y trabajara de forma ininterrumpida los 17 años restantes hasta alcanzar los 67 años de edad, el porcentaje aplicable a la base reguladora se sitúa en el 75%. La pasarela tendería a garantizar porcentajes de entre el 50 y el 75% de la base reguladora.

iii. Asimismo, cabría la posibilidad de admitir aportaciones extraordinarias de los mutualistas alternativos a partir de su incorporación a la pasarela al RETA que podrían ser flexibles mediante pagos escalonados.

iv. También son posibles reglas legales adicionales de solidaridad de la Mutualidad y/o de la TGSS mediante el abono de aportaciones extraordinarias a fin de que los mutualistas integrados en el RETA alcancen el período de carencia. En este sentido, cabría la creación de un Fondo especial de Compensación por la Mutualidad o mediante acuerdos entre la Mutualidad y la Seguridad Social para apoyar a los mutualistas a este fin de conseguir el período de carencia y teniendo siempre en cuenta los derechos de los demás mutualistas, alternativos y complementarios.

v. Las aportaciones extraordinarias realizadas por los propios mutualistas alternativos podrán servir también al fin del incremento de las bases reguladoras y de las cuantías de sus pensiones en aquellos casos en los que se sitúen por debajo de una cantidad adecuada para su subsistencia que ha determinado su inclusión en la pasarela y no les sea posible acogerse a los complementos de mínimos por contar con ingresos superiores a los legalmente tasados.

vi. A lo anterior han de unirse otras posibilidades técnicas que la regulación vigente ya prevé, aunque limitadamente, para los trabajadores autónomos que prolonguen su actividad profesional más allá de la edad legal ordinaria de jubilación a efectos de mejorar la cuantía de la prestación. Así, los mutualistas alternativos que cubran el período de carencia, deben poder acceder a los beneficios de la jubilación demorada en los términos previstos en el art. 210.2 de la LGSS. También deben tener derecho al envejecimiento activo conforme a las condiciones exigidas por el art. 214 de la LGSS, siendo, no obstante, necesario a tal fin que el legislador exceptúe la exigencia legal de que el porcentaje aplicable a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión causada haya de alcanzar el 100%, medida que cuenta con el aval del *Acuerdo social* entre los interlocutores sociales más representativos y el Gobierno de 31 de julio de 2024. En la misma línea, la regulación actualmente vigente prevé que los trabajadores autónomos que alcancen la edad legal ordinaria de jubilación están eximidos de la obligación legal de cotizar por jubilación (están “exentos de cotizar a la Seguridad Social, salvo, por incapacidad temporal y por contingencias profesionales”: art. 311 LGSS), aunque hay que señalar que la LGSS considera tales periodos como cotizados a efectos del cálculo de la base reguladora pensión de jubilación conforme a las reglas previstas en el art. 320.2, que guarda silencio a efectos del período de carencia y, en consecuencia, no lo excluye. Para mayor seguridad jurídica, podría aprobarse una transitoria similar a la disposición transitoria 12ª LGSS, cuyo contenido podría ser el siguiente: “Con respecto a los trabajadores procedentes de la Mutualidad de la abogacía que se hayan dado de alta en el RETA en el período de la pasarela, que den lugar a las exenciones de la obligación de cotizar previstas en el artículo 311 con anterioridad la entrada en vigor de la pasarela y que accedan al derecho a la pensión de jubilación con posterioridad a dicha fecha, el período durante el que se hayan extendido dichas exenciones será considerado como cotizado a efectos del cálculo de la pensión correspondiente”.

b. Para los mutualistas alternativos mayores y menores de 49 años y que hayan cubierto el período mínimo de cotización, pero para los que, en el momento de acceder a la pasarela, la suma de años cotizados según el sistema de conversión cuantitativo y asumidos por el RETA más los que restaran para alcanzar la edad legal ordinaria de jubilación fuera inferior a 26 años (o en otros términos, el 75% de la prestación), podrán establecerse condiciones más flexibles dirigidas a facilitar el incremento de la cuantía de la prestación ante la imposibilidad de alcanzar el 100% a los 67 años. Esas medidas pueden ser las siguientes:

i. Realización de contribuciones extraordinarias de los mutualistas alternativos acogidos a la pasarela al RETA a partir de su incorporación. Estas aportaciones deben ser flexibles y permitirse pagos escalonados en el sentido de lo indicado anteriormente.

ii. Reglas i, v y vi del grupo anterior.

c. Los mutualistas alternativos no comprendidos en los apartados anteriores podrán, durante la vigencia de la pasarela legal, integrarse voluntariamente en ella asumiendo el coste de su integración en el RETA en su caso. Esto implica el abono de la diferencia entre el promedio de aportaciones a la Mutualidad en función de los períodos en activo y las cuotas resultantes de aplicar el porcentaje correspondiente a la base mínima del RETA conforme a las reglas del art. 308 LGSS, en un período limitado de 5 años o a lo largo de la vida laboral de la persona integrada en el RETA. En caso de que el promedio de las aportaciones realizadas en función de los períodos en activo supere tales cuotas mínimas, se computarán aquellas según el resultado que arroje esta operación. En ningún caso podrá imponerse esta integración, que será decidida por cada mutualista alternativo en atención a sus circunstancias personales y profesionales, carreras de cotización y las diferentes condiciones de protección dispensadas por la Mutualidad y el RETA.

d. Reglas comunes a todos los mutualistas alternativos. La regulación legal ya vigente contiene una serie de garantías que, previa adaptación, deberían facilitar su tránsito al RETA a través de la pasarela legal excepcional y con igual carácter excepcional. En concreto:

i. La disposición transitoria 4ª del Real Decreto-ley 13/2022 estableció una “garantía de mantenimiento de la base mínima de cotización a efectos de pensiones para los trabajadores autónomos con menores ingresos”. Conforme a dicha disposición transitoria, a “los trabajadores autónomos en situación de alta en el RETA a 31 de diciembre de 2022, cuyos ingresos en cómputo anual durante 2023 y 2024 se encuentren dentro de los tramos establecidos en la tabla reducida de la disposición transitoria primera de la citada norma legal de urgencia, se les aplica durante 6 meses en cada uno de esos ejercicios una base mínima de cotización de 960 euros a efectos del cálculo de las pensiones del sistema, aunque elijan una base de cotización inferior para esos años. Cuando el trabajador autónomo haya pasado a tener la condición de pensionista no se practicará la regularización respecto a las bases de cotización mensuales tomadas en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la prestación, que no será objeto de modificación alguna”. Estaría justificado extender esa garantía, u

otra similar, a los abogados mutualistas alternativos que causasen alta en el RETA, cuyos ingresos en cómputo anual en los dos ejercicios siguientes al de su integración se encuentren dentro de los tramos establecidos en la tabla reducida, aplicándoseles durante los citados 6 meses en cada uno de esos ejercicios la mencionada base mínima de cotización de 960 euros a efectos del cálculo de las pensiones del sistema, aunque elijan una base de cotización inferior para esos años, sin regularización cuando pasen a tener la condición de pensionista.

ii. Lo mismo sucede con la cuota reducida aplicable por el inicio de una actividad por cuenta propia, regulada en la disp. transitoria 5ª del Real Decreto-ley 13/2022 a partir de las previsiones del art. 38 ter de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo. Este último precepto legal se refiere a los “trabajadores por cuenta propia o autónomos que causen alta inicial o que no hubieran estado en situación de alta en los 2 años inmediatamente anteriores, a contar desde la fecha de efectos del alta, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos”. La disposición transitoria 5ª del Real Decreto-ley 13/2022 fija esa cuota reducida o tarifa plana, durante el periodo comprendido entre los años 2023 y 2025, en 80 euros mensuales. Cuando los trabajadores por cuenta propia o autónomos tengan un grado de discapacidad igual o superior al 33% o sean víctimas de violencia de género o víctimas de terrorismo, la cuantía de la cuota reducida será, entre los años 2023 y 2025, de 80 euros mensuales hasta la finalización de los primeros 24 meses naturales completos, y de 160 euros desde el mes 25. A partir del año 2026, el importe de dichas cuotas será fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio. Habría que reconocer a los abogados mutualistas que utilicen la pasarela esos beneficios transitorios en su misma dimensión temporal, pero, para su necesaria adaptación a la regulación legal de la pasarela, durante 3 años desde su alta inicial en el RETA.

iii. Algunas comunidades autónomas (Madrid, Andalucía, Murcia, Canarias, Galicia y Extremadura) mantienen o han aprobado la ayuda “Cuota Cero” para 2024 con la finalidad de que los autónomos no paguen sus cotizaciones durante un año mediante su bonificación al 100 por 100 por parte de la comunidad autónoma correspondiente. Una ayuda de idéntica naturaleza podría establecerse para los mutualistas alternativos en el año inmediatamente posterior al de su alta inicial en el RETA.

7. Diálogo institucional y consenso político. Se comprende fácilmente la necesidad de un diálogo institucional continuado entre, la Seguridad Social, la abogacía institucional, los colegios de abogados y la Mutualidad para llegar a un acuerdo que sea justo y viable para todos y tenga en cuenta la situación y respete los derechos de todos los mutualistas, alternativos y complementarios, de la Mutualidad. La colaboración entre todos estos sujetos es clave para asegurar la jubilación digna de los profesionales de la abogacía.

8. Información y transparencia: la Tesorería General de la Seguridad Social, la Mutualidad, la abogacía institucional, y los colegios de la abogacía deben ofrecer transparencia y servicios de asesoramiento gratuito para ayudar a los mutualistas alternativos a planificar su jubilación, en su caso su transición al RETA y calcular su pensión en el sistema público desde -en un cálculo razonable del tiempo de las reformas legales- 2025 (conocimiento de su periodo de carencia, sus bases de cotización, de la base reguladora, de los porcentajes aplicables a la base reguladora y, finalmente, cálculo de la cuantía de la pensión), entender sus opciones regulatorias y maximizar sus beneficios. Lo que han de hacer desde que se conozca el sistema de pasarela legal al RETA y durante su vigencia.

4.4. Información transparente y completa para los mutualistas

La necesaria evitación de los problemas actuales requiere soluciones de absoluta transparencia a efectos de que los mutualistas alternativos puedan adoptar con pleno conocimiento de causa su decisión de acogerse a la pasarela o de permanecer en la Mutualidad hasta su jubilación. El punto de partida de la opción del mutualista ha de ser su conocimiento de las exigencias del RETA para lucrar la pensión de jubilación, unas exigencias de importancia no menor. De ahí que este apartado se destine a exponer las últimas reformas legislativas de la pensión de jubilación del RETA y del nuevo sistema de cotización en sus trazos generales.

El mutualista alternativo activo que se acogiese a tal posibilidad ha de conocer los efectos de la integración y los riesgos que comporta, obteniendo la información que requiera de la Mutualidad y del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, pues, con ser esta la vía más importante, no es la única transitable para tratar de reconducir el problema de los abogados mutualistas alternativos que, por causas diversas, se encuentran con previsiones de pensiones privadas que no alcanzan la suficiencia cuantitativa expresiva de un mínimo vital necesario para la subsistencia digna (arts. 41 y 50 CE).

a) Las exigencias de la Ley General de la Seguridad Social para lucrar la pensión de jubilación en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos; edad, años de cotización, base reguladora y cuantía de la pensión de jubilación.

La percepción de la pensión de jubilación ordinaria del RETA precisa del cumplimiento de requisitos de **edad y de cotización**, 66 años y 6 meses en 2024 con menos de 38 años cotizados, y de un mínimo de 15 años cotizados, de los que 2, como mínimo, han de ser inmediatamente anteriores al hecho causante de la jubilación. El cómputo de los periodos de cotización se efectúa sobre años y meses completos, sin que se equiparen a ellos fracciones de los mismos. Quienes tengan 38 o más años cotizados pueden jubilarse con 65 años [art. 205.a), y 318.d) para el RETA, de la LGSS], pero sabemos ya que este es un requisito de imposible cumplimiento por los abogados colegiados que quisieran alcanzar la jubilación con 65 años en 2025, y en las condiciones que regirán a partir de 2027 (67 años con menos de 38 años y 6 meses cotizados; 65 años con de más de 38 años y 6 meses cotizados), ya que solo pudieron optar por el RETA por causa de la acción reguladora de la Ley 30/1995. En 2025, la edad de jubilación ordinaria de los autónomos será de 66 años y 8 meses con menos de 38 años y 3 meses cotizados y de 65 años con 38 años y 3 meses o más cotizados (disp. transitoria 7ª LGSS).

Con independencia de la edad, para jubilarse de 2023 a 2026 y percibir la prestación económica al completo los trabajadores autónomos deberán acreditar cotizados 36 años y 6 meses; desde 2027 deberán tener 37 años cotizados para obtener el 100% de la pensión de jubilación.

En la regulación actualmente vigente de la LGSS, la **base reguladora** de la pensión de jubilación es el cociente que resulte de dividir por 350 las bases de cotización de cada persona trabajadora por cuenta propia durante los 25 años inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante, actualizándose las bases de cotización del período de acuerdo con la evolución que haya experimentado el IPC, excepto las correspondientes a los 24 meses anteriores al del mes previo al del hecho causante que se computan en su valor nominal [art. 209.1.a) LGSS].

En la regulación vigente a partir de 1 de enero de 2026, se amplía a 27 años el período para el cálculo de la **base reguladora** de la pensión de jubilación, dentro de los 29 años anteriores al del mes previo al del hecho causante, de los que se seleccionan de oficio las 324 bases de cotización de mayor importe de todo el período (esto es, 27 años, excluyéndose los dos con peores cotizaciones), actualizándose las bases de cotización del período de acuerdo con la evolución que haya experimentado el IPC, excepto las correspondientes a los 24 meses anteriores al del mes previo al del hecho causante que se computan en su valor nominal. La base reguladora será el cociente que resulte de dividir entre 378 las bases de cotización de los 27 años, dentro de los 29, anteriores al mes previo al hecho causante, calculadas como se ha señalado [reforma del art. 209.1.a) por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, en relación con el art. 318.d) de la LGSS].

Una vez determinada la base reguladora, para determinar la cuantía de la pensión de jubilación, hay que aplicar a la base reguladora un porcentaje en función de los años cotizados a lo largo de toda la vida laboral, que parte del 50% si se acreditan 15 años, añadiéndose, a partir del año 16, el 0,19% por cada mes adicional de cotización, comprendido entre los meses 1 y 248, y el 0,18% por cada uno de los que rebasen el mes 248, hasta alcanzar el 100% de la base reguladora, con 36 años y medio cotizados en la actualidad y hasta 2026; con 37 años cotizados a partir de 2027; sin que el porcentaje aplicable a la base reguladora supere el 100%, salvo que se acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a la legal correspondiente en función de los años de cotización reuniendo el período mínimo de cotización de 15 años, casos en que la LGSS reconoce al interesado, por cada año completo cotizado que transcurra desde que reunió los requisitos para acceder a la pensión, un complemento económico que se abona de alguna de las maneras que recoge la LGSS, a elección del interesado (un porcentaje adicional del 4% por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión, o una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión de cuantía determinada en función de los años de cotización acreditados en la primera de las fechas indicadas, o la combinación de las opciones anteriores en los términos que se determinen reglamentariamente: art. 210.1 y 2).

En los años 2023 a 2026, los porcentajes por años cotizados son del 0,21% por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49, y del 0,19% por cada uno de los 209 meses siguientes. A partir de 2027, el 0,19% por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248, y el 0,18% por cada uno de 16 meses siguientes (disp. transitoria 9ª LGSS).

Recuérdese que la **cuantía de la pensión de jubilación** en el RETA se determina aplicando a la base reguladora el porcentaje procedente de acuerdo con la escala establecida para el Régimen General, en función exclusivamente de los años de cotización efectiva del beneficiario; sin integración de lagunas para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación (art. 322 LGSS, modificado por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, para admitir la integración de lagunas tras la extinción de la prestación económica por cese de actividad, con entrada en vigor el 1 de enero de 2026).

b) Las reformas de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones y su equidad; hacia la cobertura del umbral de pobreza (2021-2023)

En el doble marco del consenso parlamentario alcanzado en el Pacto de Toledo de 2020 y del diálogo social y de las reformas comprometidas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁶⁷, de su Componente 30 sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones, que traen causa del programa *NextGenerationEU*, aprobado por el Consejo Europeo el 21 de junio de 2020⁶⁸, el sistema de Seguridad Social ha sido objeto en los últimos años de una serie de reformas normativas que se dicen dirigidas a garantizar su equidad y sostenibilidad a medio y largo plazo.

Se aprobaron, en un primer paquete reformador, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones; la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por *Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, que desarrolló los planes de pensiones de empleo simplificados de trabajadores por cuenta propia o de autónomos*; y el *Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, en vigor desde el 1 de enero de 2023*, que más adelante expondré.

El segundo paquete reformador se plasmó en el ya citado 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 pensiones⁶⁹, modificado en su disp. final 10ª sobre la entrada en vigor de varios de sus preceptos por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, y a su vez reformador del Real Decreto-ley 13/2022. Contó la aprobación gubernamental de la

67. El Consejo de la Unión Europea aprobó el 16 de octubre de 2023 la propuesta de la Comisión para modificar el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia de España. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021.

69. El ATC 30/2024, de 8 de abril, inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo Social en relación con el artículo 60.1 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, y por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, sobre el complemento de las pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género.

norma de urgencia con el visto bueno de la Comisión Europea y con el acuerdo de los sindicatos UGT y CCOO en el marco del diálogo social, pero con la oposición de CEOE-CEPYME. El Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, sobre medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, estableció, con carácter provisional hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2024, determinaciones necesarias sobre los importes de las bases de cotización y de las prestaciones del sistema de Seguridad Social para 2024 ante la imposibilidad de aprobación de la ley presupuestaria estatal para 2024 y la prórroga automática de la aprobada para 2023, y reformó, una vez más, la LGSS.

El Real Decreto-ley 2/2023, en lo que aquí importa, se ocupó de la garantía de suficiencia de las pensiones mediante su revalorización y la mejora de las mínimas, en cumplimiento de la Recomendación 15 del Pacto de Toledo. Estableció un indicador objetivo para marcar la evolución futura de las cuantías de las diversas modalidades con complemento de mínimos a fin de preservar el objetivo de suficiencia y de reducción de la pobreza. El art. 58.2 de la LGSS, reformado y en vigor desde 1 de enero de 2024, ordena la revalorización de todas las pensiones del sistema en la modalidad contributiva, incluido el complemento de brecha de género, y no solo la pensión mínima, al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los 12 meses previos a diciembre del año anterior (entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023). En ese mismo porcentaje se actualizan anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado la cuantía máxima y mínima de las pensiones. En cuanto a los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, el art. 59 de la LGSS, también reformado, garantiza a los beneficiarios de pensiones contributivas del sistema el derecho a percibir dichos complementos, siempre que no perciban rendimientos del trabajo, del capital, de actividades económicas, o de atribución de rentas y ganancias patrimoniales, o que, percibiéndolos, no excedan de la cuantía que anualmente establezcan las leyes presupuestarias estatales, y siempre que residan en territorio español en los términos que legal o reglamentariamente se determinen. Precisa la norma legal que los complementos por mínimos son incompatibles con la percepción por el pensionista de los rendimientos dichos cuando su suma, excluida la pensión que se vaya a complementar y los gastos deducibles conforme a la legislación fiscal, exceda el límite fijado en la ley de presupuestos para cada ejercicio. Añade el apartado 4 del art. 58 de la LGSS que el importe de los complementos en ningún caso puede superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

De la regla general del incremento porcentual de las pensiones contributivas según la regla de variación media interanual del IPC se exceptúan las pensiones mínimas de jubilación y viudedad, las pensiones no contributivas, y el complemento de brecha de género, que se incrementan por encima del IPC.

El importe de las pensiones mínimas de jubilación subirá para equiparlo progresivamente con el 100% del umbral de pobreza, con el que convergerá a partir de 2027. Para la determinación de ese umbral de la pobreza para un hogar compuesto por dos adultos se multiplicará por 1,5 el umbral de la pobreza correspondiente a un hogar unipersonal.

Veamos su regulación: introdujo el Real Decreto-Ley 2/2023 una nueva disp. adicional 53ª en la LGSS, en vigor a partir del 1 de abril de 2023, sobre "Pensiones mínimas e indicadores de suficiencia en cumplimiento de la recomendación 15 del Pacto de Toledo", según la cual, a partir de 2027, la cuantía mínima de la pensión de jubilación contributiva para un titular mayor de 65 años con cónyuge a cargo, una vez revalorizada según lo dispuesto en el artículo 58.2, que es la cuantía de referencia, no puede ser inferior al umbral de la pobreza calculado para un hogar compuesto por dos adultos. Ese umbral se calcula multiplicando por 1,5 el umbral de pobreza de un hogar unipersonal "en los términos concretados para España en el último dato disponible de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, actualizada hasta el año correspondiente de acuerdo con el crecimiento medio interanual de esa renta en los últimos ocho años". Para alcanzar esa suficiencia, progresivamente se reducirá la brecha existente entre la cuantía de referencia y el umbral de la pobreza de un hogar de dos adultos de acuerdo con una escala: "El 1 de enero de 2024 la cuantía de referencia se incrementará adicionalmente en el porcentaje necesario para reducir en un 20 por ciento la brecha que exista" [...], en 2025 y en 2026 el incremento habrá de reducir en un 30% y en un 50% la brecha existente, convergiendo en 2027 con el 60% del umbral de pobreza calculado para un hogar de dos adultos, siendo desde 2024 las cuantías mínimas de las pensiones contributivas de jubilación con cónyuge a cargo iguales a la cuantía de referencia. Las cuantías mínimas de las pensiones contributivas de jubilación sin cónyuge a cargo, una vez revalorizadas, se incrementan cada año en un porcentaje equivalente al 50% de los porcentajes resultantes de los aplicables a la reducción progresiva de la brecha de pobreza.

El objetivo de esta regulación es que las pensiones mínimas alcancen, en 2027, 16.500 euros (1.178,5 euros mensuales, en 14 pagas), un 22% más que en 2023, según los cálculos de la Seguridad Social.

La previsión sobre las pensiones mínimas de viudedad contempla su crecimiento entre 1.775 y 3.800 euros anuales en 4 años, a partir de 2024, y su equiparación progresiva con las pensiones mínimas de jubilación. La pensión mínima de viudedad con cargas familiares se incrementa en 2024 un 14,1%, siendo su importe de 14.457 euros anuales (1.033 euros mensuales en 14 pagas), como veremos.

Las pensiones no contributivas se incrementarán hasta converger en 2027 con el 75% del umbral de la pobreza calculado para un hogar unipersonal, situándose en el entorno de los 8.300 euros anuales.

En 2024 comenzó a aplicarse la subida adicional del complemento de brecha de género, que se incrementó un 10% (34,71 euros mensuales por hijo/a).

El Real Decreto-ley 2/2023 modificó y desarrolló la regulación del MEI, reformando los arts. 117, 118, 119, 120, 121, 127 bis y la disp. transitoria 43ª de la LGSS. Destinado a preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social a largo plazo, el MEI es una cotización finalista, de 1,2 puntos porcentuales en 2029 y hasta 2050, "aplicable en todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación, que no será computable a efectos de prestaciones y que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social". Se aplica desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2050 conforme a una escala progresiva hasta alcanzar los 1,2 puntos porcentuales en 2029, que corresponderá por entero a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, sin repartos posibles con empresarios inexistentes (art. 127 bis.1 y disp. transitoria 43ª LGSS).

Ha de advertirse que el art. 318.d) de la LGSS, sobre normas aplicables al RETA en materia de prestaciones, dispone que es de aplicación a este régimen especial en materia de jubilación lo dispuesto en los arts. 205, 206, 206 bis, 208, 209, excepto la letra b) de su apartado 1, 210, 213, 214, 249 quater y la disp. transitoria 34ª. SIN EMBARGO, la disp. transitoria 40ª determina la aplicación gradual "a todos los regímenes de la Seguridad Social" del nuevo período de cotización a incluir en la base reguladora, a lo largo de 12 años, a partir de 1 de enero de 2026, a razón de 4 meses de incremento por cada año, y hasta 1 de enero de 2037, año desde el que la base reguladora de la pensión de jubilación se calculará aplicando en su integridad la regulación del art. 209.1 de la LGSS.

Por su parte, la disp. transitoria 4ª de la LGSS abre una opción a los futuros pensionistas, que debería aplicarse al RETA. Es cierto que dicha disp. transitoria, titulada, "Aplicación de legislaciones anteriores para causar derecho a pensión de jubilación", establece normas de tal naturaleza transitoria para la regulación del derecho a la pensión de jubilación en el "Régimen General" (apdo. 1). Sus siguientes apartados contemplan trabajadores o relaciones laborales por cuenta ajena. Pertenecen al mundo de la laboralidad. Sin embargo, su nuevo apdo. 7, procedente del Real Decreto-Ley 2/2023, versa sobre la regulación reformada del art. 209.1 de la LGSS, sobre el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, que, como dicho precepto legal, a excepción de la letra b) de su apdo. 1, es de aplicación al RETA por mandato expreso del art. 318.d) de la LGSS. No respeta las reglas de la lógica que la regulación permanente sea de aplicación al RETA, desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2026, y no lo sea la transitoria, que admite dos diversos modos de cómputo de la base reguladora de la pensión de jubilación, de los que la entidad gestora ha de aplicar de oficio el más favorable para la persona interesada. Según lo preceptuado por el apartado 7 de la citada disposición transitoria 4ª:

- "A los solos efectos del cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, cuando el hecho causante se produzca con posterioridad al 31 de diciembre de 2025", esto es, vigente la regulación del art. 209.1 de la LGSS y el periodo de cálculo de 27 meses de la base reguladora (dentro de los últimos 29 meses menos los 2 años de cotizaciones más bajas), y antes de 31 de diciembre de 2040, la entidad gestora, no obstante, aplicará los últimos 25 años de cotización, como en la actualidad, "cuando dicho cálculo resulte más favorable" para el pensionista por reconocerle una mayor pensión de jubilación.

- A los hechos causantes producidos en 2041, la entidad gestora aplicará la anterior regulación, vigente el 1 de enero de 2023, con una base reguladora las bases de cotización de los últimos 306 meses (25,5 años) entre 357, cuando dicho cálculo resulte más favorable que la regulación vigente en la fecha en que se cause la pensión.

- En 2042, la entidad gestora aplicará la regulación vigente el día 1 de enero de 2023, con una base reguladora de las bases de cotización de los últimos 318 meses (26,5 años) entre 371, cuando dicho cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha en que se cause la pensión.

A partir de 2044, se aplicará lo previsto en el artículo 209.1 en la redacción vigente desde el 1 de enero de 2026.

No hay razón para no aplicar al RETA esta regulación transitoria sobre la elección de oficio del periodo de cálculo de la base reguladora más beneficioso, que favorece la mayor equidad y comprensión de distintas situaciones de cotización al sistema de Seguridad Social, aunque convendría que el legislador lo aclarara expresamente, deshaciendo el equívoco provocado por el silencio y los defectos de técnica legislativa.

El Real Decreto-ley 8/2023 aplicó alguna de esas reformas ante la imposibilidad de la aprobación de la ley presupuestaria del Estado para 2024 y la prórroga automática de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2023, conforme al art. 134.4 CE. Lo hizo con carácter provisional hasta tanto se aprobase la Ley general presupuestaria para 2024. Así, estableció la revalorización de las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social desde el 1 de enero de 2024, con carácter general, en un ya conocido 3,8% respecto de su importe para 2023, equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los 12 meses previos a diciembre de aquel año, conforme al art. 58 de la LGSS. Fijó el límite máximo de las pensiones públicas en 2024 en 3.175,04 euros mensuales o 44.450,56 euros anuales (art. 78.1).

La cuantía mínima de las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social, también para los autónomos, *incrementadas en el 6,9% en 2024*, resultante de sumar al señalado incremento general del 3,8% un incremento adicional en función del tipo de pensión en consideración al umbral de la pobreza, para su alcance progresivo, de acuerdo con la disp. adicional 53ª de la LGSS, se concretó en los importes especificados en su anexo IV, y los límites de ingresos para acceder a las pensiones mínimas se fijaron en el art. 78.3. del Real Decreto-ley 8/2023.

ANEXO.

SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Cuadro de cuantías mínimas de las pensiones de la modalidad contributiva para el año 2024

Clase de pensión	Titulares		
	Con cónyuge a cargo Euros/año	Sin cónyuge: Unidad económica unipersonal - Euros/año	Con cónyuge no a cargo - Euros/año
Jubilación			
Titular con sesenta y cinco años	14.466,20	11.552,80	10.966,20
Titular menor de sesenta y cinco años	14.466,20	10.808,00	10.215,80
Titular con sesenta y cinco años procedente de gran invalidez	21.698,60	17.329,20	16.448,60
Incapacidad Permanente			
Gran invalidez	21.698,60	17.329,20	16.448,60
Absoluta	14.466,20	11.552,80	10.966,20
Total: Titular con sesenta y cinco años	14.466,20	11.552,80	10.966,20
Total: Titular con edad entre sesenta y sesenta y cuatro años	14.466,20	10.808,00	10.215,80
Total: Derivada de enfermedad común menor de sesenta años	8.516,20	8.516,20	8.443,40
Parcial del régimen de accidentes de trabajo: Titular con sesenta y cinco años	14.466,20	11.552,80	10.966,20
Viudedad			
Titular con cargas familiares		14.466,20	
Titular con sesenta y cinco años o con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100		11.552,80	
Titular con edad entre sesenta y sesenta y cuatro años		10.808,00	
Titular con menos de sesenta años		8.752,80	

Clase de pensión

Euros/año

Orfandad	
Por beneficiario.	3.533,60
Por beneficiario menor de 18 años con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100.	6.946,80
En la orfandad absoluta el mínimo se incrementará en 8.752,8 euros/años distribuidos, en su caso, entre los beneficiarios.	
Prestación de orfandad	
Un beneficiario.	10.584,00
Varios beneficiarios: a repartir entre número de beneficiarios.	17.841,60
En favor de familiares	
Por beneficiario.	3.533,60
Si no existe viudo ni huérfano pensionistas	
Un solo beneficiario con sesenta y cinco años.	8.534,40
Un solo beneficiario menor de sesenta y cinco años.	8.043,00
Varios beneficiarios: El mínimo asignado a cada uno de ellos se incrementará en el importe que resulte de prorratear 5.219,20 euros/año entre el número de beneficiarios	

Otras cuantías año 2024

- Límite de ingresos para el reconocimiento de cuantías mínimas de pensión: Sin cónyuge a cargo 8.942,00 euros/año.
- Con cónyuge a cargo 10.430,00 euros/año.

Estableció el Real Decreto-ley 8/2023 el importe anual de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación para 2024 en 7.250,60 euros, resultado de aplicar sobre el importe extraordinario establecido para estas pensiones en el año 2023 por el art. 77 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, el porcentaje del art. 62 y el indicador de suficiencia de la disp. adicional 53ª de la LGSS (art. 78.5).

La cuantía anual de las prestaciones familiares, en su modalidad no contributiva, por hijo a cargo con 18 años o más, y un grado de discapacidad mayor del 65 % se cifró para 2024 en 5.647,20 euros, o en 8.469,60 euros si la discapacidad es mayor o igual al 75 %. Los límites de ingresos anuales en el año 2024 para las personas beneficiarias, que mantengan o recuperen el derecho a la asignación económica por cada hijo menor de 18 años o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 30%, se en fijan 14.544 euros anuales, 21.888 euros anuales tratándose de familias numerosas, incrementándose en 3.546 euros anuales por cada hijo a cargo a partir del cuarto, este incluido. La cuantía de la asignación económica es de 588 euros/año (art. 78.6.1º y 2º). Las prestaciones de orfandad causadas por violencia contra la mujer, del artículo 224.1.3º de la LGSS, experimentaron en 2024 un incremento igual al del SMI, un 5% por tanto conforme al Real Decreto 145/2024, de 6 de febrero (art. 78.8). La revalorización de las pensiones reconocidas en virtud normas internacionales de las que esté a cargo la Seguridad Social española solo en un tanto por ciento de su cuantía teórica se lleva a cabo aplicando dicho tanto por ciento al incremento que hubiera correspondido de hallarse a cargo de la Seguridad Social española el 100% de la pensión, conforme al art. 58.5 de la LGSS (art. 78.9). En fin, el límite de ingresos para el reconocimiento de complementos económicos para mínimos experimentó en 2024 un incremento del 3,8% sobre el límite vigente en 2023 (art. 78.10).

La disp. transitoria 9ª del Real Decreto-ley 8/2023 vincula el incremento de las bases mínimas de cotización de los grupos de cotización de los regímenes que los tengan establecidos al SMI, incrementado en 1/6, y fija el incremento del tope máximo de las bases de cotización del sistema aplicando el porcentaje de revalorización de pensiones, estableciéndose ese tope máximo de las bases de cotización conforme al porcentaje establecido en la disp. transitoria 38ª de la LGSS. Y adaptó para 2024 la cotización correspondiente al MEI, establecida en el art. 122.14 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, conforme a lo previsto en la disp. transitoria 43ª LGSS.

Las reformas legislativas, sintéticamente expuestas, se orientan a reforzar la equidad y suficiencia de las pensiones públicas, objetivos a cuya satisfacción se dirigen las peticiones de los abogados mutualistas alternativos que, por causas diversas, se encuentran con previsiones de pensiones privadas que no alcanzan la suficiencia cuantitativa expresiva de un mínimo vital necesario para la subsistencia digna. A esos objetivos de dirigen también las propuestas de este Dictamen.

c) El nuevo sistema de cotización al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos (2023).

El nuevo sistema de cotización al RETA por rendimientos netos se ha impuesto progresivamente en un periodo máximo de 9 años, desde enero de 2023 hasta 2032 y la convergencia con el Régimen General, con revisiones periódicas cada 3 años, por el citado Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, producto del diálogo social y con asociaciones de autónomos, en el marco de las previsiones de las recomendaciones 4 y 5 del Pacto de Toledo. El Real Decreto-ley 13/2022 ha sido modificado por el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto (regulación reformadora incorporada al art. 308 LGSS), y por el Real Decreto 2/2023.

Se ha abandonado el sistema de bases de cotización de elección voluntaria por la persona trabajadora autónoma y establecido un sistema de cotización vinculante en función de los importes de ingresos reales obtenidos por los trabajadores autónomos durante cada año natural en el ejercicio de sus actividades económicas, empresariales o profesionales, a título individual o como socio o integrante de cualquier tipo de entidad, calculados conforme a las normas del IRPF y declarados en dicho impuesto, estructurados en tramos, cada uno de los cuales tiene asociado una cuota mensual de cotización. Las leyes de presupuestos establecerán anualmente una tabla general, con 12 tramos, y una tabla reducida, con tres tramos, de bases de cotización divididas en tramos consecutivos de importes de rendimientos netos mensuales, a cada uno de los cuales se asigna una base de cotización mínima mensual y una base de cotización máxima mensual, teniendo el tramo 1 como límite inferior de rendimientos el importe de la base mínima de cotización establecida para el Régimen General de la Seguridad Social. Las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas eligen la base de cotización mensual, entre la máxima y la mínima, en función de su previsión del promedio mensual de sus rendimientos económicos netos anuales derivados de su actividad económica o profesional dentro de la tabla general de bases fijada en la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado. La cotización correspondiente a cada ejercicio anual es objeto de regularización en el año siguiente en razón de los rendimientos netos anuales, integrados por los importes de los conceptos establecidos en la regla 1.ª del artículo 308.1.c) menos la deducción por gastos genéricos del 7% -del 3% para autónomos societarios-, comunicados por las correspondientes Administraciones tributarias respecto de cada trabajador autónomo (art. 308 LGSS, art. 44, 1-5, del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, modificado por el Real Decreto-ley 13/2022, y art. 46 del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, reformado por el Real Decreto-ley 13/2022).

En el momento de solicitar el alta en este régimen, los trabajadores deben efectuar una declaración de esa previsión del promedio mensual de rendimientos económicos netos anuales, pudiendo, en razón de esa previsión, modificar hasta 6 veces al año, cada 2 meses⁷⁰, su base de cotización, previa solicitud a la Tesorería General de la Seguridad Social

70. En fechas 1 de marzo, 1 de mayo, 1 de julio, 1 de septiembre, 1 de noviembre y 1 de enero siguiente.

-a través del portal Importass o del Servicio Red-, y obteniendo su cuota en el sistema de cálculo del citado portal (arts. 44.5 y 45 del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, modificado por el Real Decreto-ley 13/2022).

Para la aplicación transitoria del sistema de cotización por ingresos reales, desde 1 de enero de 2023 hasta 2025, el Real Decreto Ley 13/2022, en su disp. transitoria 1ª, ha fijado las tablas de cotización, con 15 tramos de rendimientos netos mensuales, 12 en la tabla general y tres en la reducida, que contienen las bases mínimas y máximas de aplicación en 2023, 2024 y 2025 en cada tramo.

En 2024 y 2025 los importes de bases de cotización mínimas y máximas (y por lo tanto de cuotas de cotización) para cada uno de los 15 tramos de rendimientos netos del sistema de cotización de trabajadores autónomos son los siguientes:

	Tramos de rendimientos netos 2024 Euros/mes	Base mínima Euros/mes	Base máxima Euros/mes		
Tabla reducida.	Tramo 1.	<=670	735,29	816,98	
	Tramo 2.	> 670 y <=900	816,99	900	
	Tramo 3.	>900 y < 1.166,70	872,55	1.166,70	
Tabla general.	Tramo 1.	>= 1.166,70 y <=1.300	950,98	1.300	
	Tramo 2.	> 1.300 y <=1.500	960,78	1.500	
	Tramo 3.	> 1.500 y <=1.700	960,78	1.700	
	Tramo 4.	> 1.700 y <=1.850	1.045,75	1.850	
	Tramo 5.	> 1.850 y <=2.030	1.062,09	2.030	
	Tramo 6.	> 2.030 y <=2.330	1.078,43	2.330	
	Tramo 7.	> 2.330 y <=2.760	1.111,11	2.760	
	Tramo 8.	> 2.760 y <=3.190	1.176,47	3.190	
	Tramo 9.	> 3.190 y <=3.620	1.241,83	3.620	
	Tramo 10.	> 3.620 y <= 4.050	1.307,19	4.050	
	Tramo 11.	> 4.050 y <=6.000	1.454,25	4.139,40	
	Tramo 12.	> 6.000	1.732,03	4.139,40	

	Tramos de rendimientos netos 2025 Euros/mes	Base mínima Euros/mes	Base máxima Euros/mes	
Tabla reducida.	Tramo 1.	<=670	653,59	718,94
	Tramo 2.	> 670 y <=900	718,95	900
	Tramo 3.	>900 y < 1.166,70	849,67	1.166,70
Tabla general.	Tramo 1.	>= 1.166,70 y <=1.300	950,98	1.300
	Tramo 2.	> 1.300 y <=1.500	960,78	1.500
	Tramo 3.	> 1.500 y <=1.700	960,78	1.700
	Tramo 4.	> 1.700 y <=1.850	1.143,79	1.850
	Tramo 5.	> 1.850 y <=2.030	1.209,15	2.030
	Tramo 6.	> 2.030 y <=2.330	1.274,51	2.330
	Tramo 7.	> 2.330 y <=2.760	1.356,21	2.760
	Tramo 8.	> 2.760 y <=3.190	1.437,91	3.190
	Tramo 9.	> 3.190 y <=3.620	1.519,61	3.620
	Tramo 10.	> 3.620 y <= 4.050	1.601,31	4.050
	Tramo 11.	> 4.050 y <=6.000	1.732,03	4.139,40
	Tramo 12.	> 6.000	1.928,10	4.139,40

Antes del 1 de enero de 2026 el Gobierno, tras su valoración en el marco del diálogo social, determinará el calendario de aplicación del nuevo sistema de cotización por ingresos reales, estableciendo la escala de tramos de ingresos y bases de cotización a lo largo del siguiente período transitorio, con un máximo de 6 años (disp. transitoria 1ª.3 Real Decreto-ley 13/2022).

A partir del día 1 de enero de 2032, las bases de cotización a las que se refiere el artículo 308.1.c) de la LGSS se fijarán según los rendimientos netos obtenidos anualmente por los trabajadores por cuenta propia o autónomos por su actividad económica o profesional, dentro de los límites de las bases de cotización máxima y mínima que se determinen en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (disps. adicional 1ª y transitoria 1ª.5 del Real Decreto-ley 13/2022).

La cotización mensual en este régimen especial resulta de la aplicación a la base de cotización de los tipos de cotización establecidos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado anual para financiar las contingencias comunes y profesionales de la Seguridad Social, la protección por cese de actividad y la formación profesional de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas incluidas en el mismo [art. 308.1.b) LGSS y art. 44.6 del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, modificado por el Real Decreto-ley 13/2022].

El tipo de cotización se incrementa por el MEI, que se fija para 2024 en 0,70 puntos porcentuales a cargo de los trabajadores autónomos, y así sucesivamente en razón de un 0,1% más cada año, hasta alcanzar el 1,2% en 2029 (art. 127 bis y disp. transitoria 43ª LGSS y disp. transitoria 9ª.2 del Real Decreto-ley 8/2023). En 2024, sumado el MEI al tipo de cotización por contingencias comunes (28,3%), por contingencias profesionales (1,3%), por cese de actividad (0,9%) y por formación profesional (0,1%), el tipo total se ha situado en el 31,3% de la base de cotización.

Los autónomos no tienen que abonar la cuota de solidaridad de las rentas altas, salvo que compatibilicen su pensión con su trabajo a través de su jubilación activa (*vid. infra*). En los casos de compatibilidad de jubilación y trabajo por cuenta propia, las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas cotizan solo por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, a lo que se añade la cotización especial de solidaridad del 9% sobre su base de cotización por contingencias comunes, no computable a efectos de prestaciones. También cotizan por este último concepto -sobre la base mínima de cotización del tramo 1 de la tabla general a la que se refiere la regla 1.ª del artículo 308.1 de la LGSS- los pensionistas de jubilación que compatibilicen la pensión con una actividad económica o profesional por cuenta propia estando incluidos en una mutualidad alternativa al amparo de lo establecido en la disposición adicional 18ª, que no es computable a efectos de prestaciones. La cuota se deduce mensualmente del importe de la pensión (art. 310 de la LGSS, modificado por el Real Decreto-ley 13/2022).

5. Otras propuestas de este Dictamen

5.1. Los mutualistas pasivos: los complementos de mínimos de la mutualidad

Distingue la Mutualidad entre pasivos de los Planes Básicos anteriores a la transformación a la capitalización individual en 2005 y los posteriores del sistema de capitalización individual.

Respecto de aquellos, y con carácter general, el importe de los pensionistas de jubilación de los planes básicos es de 7.200 euros al año (600 €/mes), si bien algunos mutualistas optaron por jubilarse anticipadamente a la fecha ordinaria de su jubilación (69 o 70 años), aplicando descuentos en función de los años de anticipación.

Según datos de la Mutualidad, no fechados, pero facilitados el 13 de junio de 2024, el número de jubilación de los Planes Básicos antiguos era de 2.176 personas según con una pensión media anual de 6.353, 35 euros (529,45 mes).

Ya en el sistema de capitalización individual, en la comunicación del pasado 13 de junio, el número total de pasivos alternativos del Plan Profesional eran 7.284, incluyendo tanto a los pasivos que perciben la prestación de jubilación mutualista como renta vitalicia (2.384 pasivos) o como renta financiera (4.900). En las tablas siguientes se muestran los datos de la Mutualidad en forma desagregada:

RENTAS FINANCIERAS	Número pensionistas	En porcentaje	Pensión anual	Pensión mensual media
RENDA FINANCIERA JUBILACIÓN IMPORTE DEFINIDO (1)	1.545	31,5%	8.799,00	733,25
RENDA FINANCIERA JUBILACIÓN POR DURACIÓN (2)	1.810	36,9%	8.284,72	690,39
RENDA FINANCIERA JUBILACIÓN SOLO RENTABILIDAD (3)	1.545	31,5%	2.676,36	223,03
TOTAL	4.900	100%		

(1) El mutualista se fija el importe a percibir de forma mensual hasta que se agota el saldo de ahorro.

(2) El mutualista se fija el periodo en que quiere percibir una renta, el importe de la misma depende de la duración.

(3) El mutualista opta por recibir solo los rendimientos de su ahorro, pero dispone del total de su capital de ahorro para recuperarlo cuando quiera y de la forma que quiera.

RENTAS VITALICIAS	Número pensionistas	En porcentaje	Pensión anual	Pensión mensual media
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN SOLO MUTUALISTA (1)	1.507	63,2%	762.499	506
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN REVERSIBLE (2)	441	18,5%	255.033	578
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN PERÍODO CIERTO (3)	165	6,9%	87.584	531
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN CONTR. TOTAL (4)	197	8,3%	54.228	275
RENDA VITALICIA JUBILACIÓN CONTR. PARCIAL (5)	74	3,1%	27.403	370
TOTAL	2.384	100,0%		

(1) El mutualista opta por una renta vitalicia solo para él, sin reversión.

(2) El mutualista opta por una renta vitalicia con reversión a un tercero en caso de fallecimiento. Fija la persona y el porcentaje de reversión.

de estos dos factores depende la renta vitalicia, de la edad del mutualista, edad de la persona designada para seguir cobrando y de la edad de esta.

(3) El mutualista opta por una renta vitalicia, pero si fallece antes de las 15 anualidades, un tercero percibe esta renta hasta completar los 15 años. Si el mutualista vive más de 15 años, la percibe hasta el fallecimiento.

(4) Renta vitalicia, pero con opción de rescatar el capital. Este capital es decreciente cada año en un 5%. También en caso de fallecimiento los beneficiarios perciben parte de ese capital.

(5) Renta vitalicia, pero con posibilidad de rescate del saldo de ahorro al 100% transcurrido un año. En caso de fallecimiento los beneficiarios perciben la totalidad del saldo de ahorro aportado para la RV.

Pues bien, como puede observarse, las cuantías de las pensiones medias de jubilación de los pasivos alternativos del Plan Profesional se sitúan en un rango medio que, en las rentas financieras, alcanza 711,82 euros mensuales en 12 pagas y, en las rentas vitalicias, 538,33 euros mensuales en 12 pagas en su cálculo lineal -presuponiendo el igual tamaño de todos los grupos-, y de forma ponderada 522,70 euros mensuales en 12 pagas. La pensión media de jubilación del RETA en junio de 2024 eran 962,78 euros mensuales en 14 pagas ⁷¹.

Aun sin disponer de los rangos mínimos de las prestaciones de jubilación de la Mutualidad y del valor de su peso descendente sobre las pensiones medias, los datos medios evidencian una brecha prestacional significativa respecto del RETA, que trae causa de las más bajas cotizaciones de mutualistas alternativos a la Mutualidad en su sistema de capitalización individual.

Para los pasivos alternativos con prestaciones de jubilación por debajo de un mínimo vital, se justifica en razones de equidad su complementación hasta unas cantidades mínimas, equivalentes a la pensión de jubilación mínima, que demanda el consenso político parlamentario expresado en la mayor parte de las proposiciones no de ley de los grupos parlamentarios, sin precisar si la pensión mínima con la que ha de identificarse en su cuantía la que deberían percibir los pensionistas alternativos de la Mutualidad es la contributiva o la no contributiva de la Seguridad Social, y sin identificar quien ha de responder de esa garantía mínima, ni la o las fuentes de su financiación.

El Consejo General de la Abogacía de 16 de junio de 2023 pidió del Gobierno que resultara de las elecciones convocadas para el 23 de julio de aquel año, la garantía para todos los pensionistas alternativos de la Mutualidad que hayan “cotizado los años requeridos por la legislación, independientemente de su régimen y modelo de cotización”, a través de la Seguridad Social, de “unos ingresos mínimos que se muevan en torno a los que percibirán los autónomos que han realizado aportaciones similares a la Seguridad Social” ⁷². Del sentido alusivo del texto reproducido a los años de cotización requeridos por la LGSS para el reconocimiento de la pensión jubilación del RETA se deduce que la propuesta del Consejo General de la Abogacía se mueve en la cuantía de referencia de las pensiones *contributivas mínimas* de jubilación, partiendo de la similitud de cotizaciones de los mutualistas con las personas cotizantes al RETA, a través de la complementación de mínimos del Estado a la Seguridad Social. Y tal podrá ser la solución para los mutualistas que se jubilen en el RETA,

quizás tras su ingreso a través de la pasarela excepcional, cuyas pensiones de jubilación no alcancen esos mínimos y cumplan las condiciones exigidas por el artículo 59 de la LGSS, la primera de las cuales es ser beneficiario “de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social”, y la segunda es no percibir rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o percibirlos sin exceder de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. El hecho causante ha de producirse necesariamente dentro del sistema público.

La Mutualidad participa también de ese consenso social y político sobre la necesidad de completar las prestaciones mínimas de jubilación de los mutualistas alternativos, jubilados en el Mutualidad, mediante la concesión de una suerte de complementos de mínimos, bien que con singularidades de régimen jurídico y económico que es preciso destacar. A través de Fundación Mutualidad, organización sin ánimo de lucro de Grupo Mutualidad, ha lanzado dos sucesivas convocatorias de “Ayudas 65+”, la segunda en julio de 2024, destinada a mutualistas alternativos beneficiarios de prestaciones de jubilación que hayan obtenido menos de 9.425 euros de renta bruta -de las diferentes fuentes de renta declaradas por el solicitante y su cónyuge o pareja de hecho- en caso de personas casadas o con pareja de hecho, o menos de 7.248 euros en caso de personas solteras, legalmente separadas, divorciadas o viudas, y que, en todo caso, no posean un patrimonio del ejercicio 2023 superior a 43.200€* (excluyendo la vivienda habitual) ⁷³.

Se trata de un programa de ayudas asistenciales, cubierto en esta segunda convocatoria con un millón de euros hasta su agotamiento. Los mutualistas alternativos con prestaciones de jubilación han de solicitar formalmente, y con la documentación requerida y exclusivamente a través de los dos canales habilitados para ello (portal virtual y correo postal), las ayudas -entre el 10 de julio y el 30 de septiembre de 2024-, que “podrán recibir”, una por solicitante, *si a la fecha de jubilación tuvieron constituido un fondo inferior al necesario para percibir una renta vitalicia de 604€ mensuales*. Las ayudas complementan en tales casos las prestaciones de jubilación de los mutualistas alternativos hasta los 9.425 euros o 7.248 euros anuales. Su importe es la diferencia positiva entre los 9.425 euros (785,48 euros/mes por 12 meses) o 7.248 euros (604 euros/mes por 12 meses) y la renta bruta percibida de las diferentes fuentes de renta declaradas por el solicitante y su cónyuge o pareja. Si el mutualista jubilado solicitante tuviese como única renta su fondo en Mutualidad, el importe de la ayuda es la diferencia entre la renta vitalicia calculada sobre el fondo existente a 31 de diciembre de 2023 y los 7.248€ o 9.425€. Las ayudas se perciben en un pago único en diciembre de 2024.

71. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Estadísticas de prestaciones*; [https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/bd279979-09d6-4596-8f73-7e6e9f265b9d/REG202406.pdf](https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/bd279979-09d6-4596-8f73-7e6e9f265b9d/REG202406.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_2G50H38209D640QT0570VB2000-bd279979-09d6-4596-8f73-7e6e9f265b9d-p1tdMep)

72. <https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/la-abogacia-reclamara-a-la-seguridad-social-que-garantice-pensiones-minimas-equiparables-a-las-de-los-autonomos-para-todos-los-mutualistas-alternativos/>

73 https://fundacionmutualidad.org/wp-content/uploads/2024/07/bases_ayudas65_2024.pdf

Las ayudas se conceden por riguroso orden de mayor a menor cuantía de la diferencia de renta que cubren. Las obligaciones fiscales corren a cargo del beneficiario de la ayuda según normativa fiscal vigente.

El criterio de vulnerabilidad económica o pobreza es estricto: las ayudas se pueden conceder a los mutualistas alternativos que no tengan otra renta bruta acreditada que los máximos señalados o que provengan exclusivamente de su fondo de Mutualidad, que, en ningún caso, en su modalidad de renta vitalicia, pueden alcanzar los 604€ mensuales.

En parámetros económicos el programa "Ayudas 65+" abandona el plano de los complementos mínimos de las pensiones contributivas para acercarse, en los complementos de pensiones de los mutualistas alternativos solteros, legalmente separados, divorciados o viudos, hasta la cantidad máxima de 7.248 euros (604 euros/mes por 12 meses), a la cuantía de las prestaciones no contributivas de 7.250,60 euros anuales y 517,90 euros/mes por 14 meses, 604,12 euros/mes por 12 meses, en 2024.

En cuanto a la exigencia de que los mutualistas tengan constituido un fondo del que obtengan una renta vitalicia inferior a 604€ mensuales, es de observar que, conforme a los datos de la Mutualidad, anteriormente expuestos, las pensiones medias de jubilación de los mutualistas no alcanzan esa cantidad en su percepción en las distintas modalidades de rentas vitalicias.

El régimen jurídico de las ayudas es más próximo al discrecional o graciable de los beneficios de la antigua asistencia social que a su configuración como un derecho perfecto a una protección mínima con su debida garantía judicial para ser un derecho subjetivo, que hoy brinda no sólo la Seguridad Social y la asistencia social evolucionada, sino la técnica aseguradora mutualista.

Fundación Mutualidad tramita y valora las solicitudes de ayudas que cumplan con los requisitos de tiempo y forma, excluyendo *ab initio* las que no los cumplan, reservándose el derecho de solicitar la subsanación de extremos incompletos o no justificados debidamente por la persona solicitante y a consultar con Mutualidad los datos necesarios para comprobar la información proporcionada por el mutualista. El resultado provisional se comunica a todos los solicitantes de la ayuda mediante el correo electrónico o postal que figura en la solicitud. En caso de disconformidad, el solicitante dispone de un plazo para solicitar la revisión de la no concesión de la ayuda. La Fundación comunica a los solicitantes que hayan pedido revisión (en respuesta a su petición) y a los que tras la revisión vean modificada su situación al no concederles la ayuda comunicada previamente, la concesión o no de la ayuda, siempre al correo electrónico o postal de la solicitud. Fundación Mutualidad resuelve y comunica la resolución de concesiones de las ayudas al Patronato o, en su caso, a la Comisión Ejecutiva como órgano delegado para su aprobación. A partir de ese momento, la decisión de Fundación Mutualidad es *inapelable*. Fundación Mutualidad se reserva el derecho a suspender, ampliar o modificar e incluso a anular las bases de la convocatoria de las ayudas, comprometiéndose a comunicar con la suficiente antelación las nuevas o, en su caso, su anulación definitiva, en idénticos medios y soportes utilizados para la difusión de su convocatoria.

Faltan datos para la valoración de la eficacia de estas convocatorias de ayudas de Fundación Mutualidad en su finalidad protectora de los mutualistas pasivos más vulnerables, de la capacidad de las cantidades de corte de las rentas brutas y de las rentas vitalicias para aflorar las bolsas de pobreza, del número de mutualistas que las han solicitado y obtenido atendiendo a su sexo y edad.

Dentro del respeto de los derechos de todos los mutualistas y de la defensa de la solvencia y sostenibilidad de la Mutualidad, que manifiestan sus excelentes resultados -cuenta con más de 210.886 mutualistas y alcanza un volumen de ahorro gestionado de cerca de 10.208,7 millones de euros al cierre de 2023, se señala en las bases de la 2ª edición de las "Ayudas 65+", Fundación Mutualidad debería, "partiendo del mutualismo como principio rector y la solidaridad como valor capital entre nuestros mutualistas" que el Grupo Mutualidad proclama y practica, convertir el régimen jurídico de estas ayudas -con las reformas que hubieran de introducirse a partir del conocimiento y análisis de los datos reales de su eficacia- en derechos subjetivos perfectos de los mutualistas vulnerables a prestaciones de subsistencia, con la debida garantía económica, no compatible con el agotamiento de los recursos, y el obligado cauce jurisdiccional. El artículo 24.1 CE no es compatible con el cierre del cauce judicial para la tutela efectiva de derechos e intereses legítimos de los mutualistas perceptores de pensiones exiguas y precisados de complementos.

5.2.La minimización del impacto tributario sobre el rescate del ahorro para la jubilación en la Mutualidad como alternativa a la pasarela al RETA para mutualistas alternativos activos en situación de necesidad específica; y también para pasivos

Sabido es que, con carácter general, en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (LIRPF), artículo 30.2.1ª, las aportaciones a la Mutualidad de los abogados mutualistas no son deducibles para determinar los rendimientos netos de su actividad económica, si bien pueden ser objeto de reducción de la parte general de la base imponible del IRPF. Conforme al artículo 28.1 de la LIRPF, el rendimiento neto de las actividades económicas se determina según las normas del Impuesto sobre Sociedades, sin perjuicio de las reglas especiales contenidas en el citado artículo y en los artículos 30 y 31 de la misma Ley para la estimación directa y para la estimación objetiva, respectivamente.

No obstante, tienen la consideración de gasto deducible las cantidades abonadas a la Mutualidad por los abogados mutualistas alternativos en la medida en que tengan por objeto la cobertura de contingencias atendidas por la Seguridad Social con el límite de la cuota máxima por contingencias comunes que esté establecida en cada ejercicio económico por la Seguridad Social.

Conforme a la disposición adicional 19ª.3 de la LGSS, “las aportaciones y cuotas que los mutualistas satisfagan a las mutualidades en su condición de alternativas al mencionado régimen especial, en la parte que tenga por objeto la cobertura de las contingencias cubiertas por el mismo, serán deducibles con el límite de la cuota máxima por contingencias comunes que esté establecida, en cada ejercicio económico, en dicho régimen especial”, es decir, en el RETA.

Para 2024, la disposición transitoria 1ª del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, la disposición transitoria 9ª del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, y la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024, han establecido las bases máximas de cotización correspondientes a los 12 tramos de rendimientos netos de la tabla general y un tipo máximo de cotización para contingencias comunes del 28,30%. La cuota máxima por contingencias comunes en 2024, computando la base máxima de cotización de todos los tramos, es de 16.030,81 euros [0,283 x (4.720,50 x 12)].

Cuando las aportaciones excedan de ese límite, el exceso puede ser objeto de reducción en la base imponible del IRPF en la parte que tenga por objeto la cobertura de las mismas contingencias que los planes de pensiones (jubilación, incapacidad laboral total y permanente para la profesión habitual o absoluta y permanente para todo trabajo, y la gran invalidez; muerte del partícipe o beneficiario y dependencia severa o gran dependencia del partícipe), siempre que dichas cantidades no hayan tenido la consideración de gasto deducible para la determinación del rendimiento neto de actividades económicas.

Las cotizaciones a la Seguridad Social son gastos deducibles, de modo que los trabajadores autónomos se pueden deducir el 100% de sus cotizaciones al RETA [art. 19.2.a) LIRPF].

En los casos de pluriactividad en el RETA, en que el profesional autónomo obtiene rendimientos del trabajo y, además, ejerce una actividad económica, que ha de declararse expresamente en el alta única al RETA o, de producirse después del alta, mediante la correspondiente variación de datos (art. 46.3 del Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero), si la actividad tributa en estimación directa, el profesional puede deducirse íntegramente las cuotas de Seguridad Social, bien en concepto de los rendimientos del trabajo, bien como rendimientos de la actividad económica, sin prorrates ni duplicidades; si la actividad tributa en estimación objetiva, los trabajadores autónomos pueden deducir las cuotas de Seguridad Social de los rendimientos del trabajo, ya que la estimación objetiva no permite deducir ningún gasto -ni siquiera los de cotización al RETA-, a excepción de las amortizaciones.

Las pensiones de los regímenes públicos de Seguridad Social y clases pasivas y demás prestaciones públicas por situaciones de incapacidad, jubilación, accidente, enfermedad, viudedad, o similares, cuya cuantía supere el importe mínimo legal anualmente establecido, y que no estén exentas -o cuyos beneficiarios no estén exentos por razones económicas de presentar la declaración del impuesto-, tributan por IRPF. Están exentas de tributar las pensiones de incapacidad permanente o gran invalidez de la Seguridad Social o de un seguro privado con el límite de la prestación máxima que reconozca la Seguridad Social; las pensiones de orfandad; el auxilio por defunción; la pensión a favor de familiares por incapacidad absoluta de su titular; las prestaciones derivadas de actos de terrorismo; y la prestación familiar por hijo a cargo (arts. 14, 51 y 56 LIRPF).

Al margen queda la posibilidad de capitalizar la prestación de jubilación de la Mutualidad - esa capitalización no es posible en el sistema público-, que no recibe un tratamiento conceptual diferente a efectos fiscales, pues es rendimiento del trabajo, siempre que se cumplan las circunstancias descritas anteriormente. La diferencia radica en que, al percibirse la prestación de jubilación a tanto alzado, el porcentaje aplicable a la base imponible es superior a los casos de percepción de forma periódica, por la propia progresividad del impuesto.

En la indagación de soluciones para los mutualistas alternativos en situación de necesidad por la insuficiencia económica de sus pensiones, causadas y por causar en la Mutualidad, el escrito del Decano del ICAM dirigido a los portavoces de los grupos parlamentarios, las proposiciones no de ley de los distintos grupos políticos, y las propuestas institucionales, ya examinadas, han coincidido en proponer soluciones legales, en beneficio de los mutualistas alternativos con bajas pensiones de jubilación, que rebajen el coste fiscal de la recuperación del ahorro aportado a la Mutualidad, evitando la equiparación fiscal de las cotizaciones/aportaciones realizadas a la Mutualidad con un plan de pensiones/ahorro complementario y respetando el principio de igualdad fiscal. En las propuestas de la Mutualidad de la Abogacía, ante el problema social planteado por los mutualistas alternativos con frágiles pensiones de jubilación, la demanda de “mejoras fiscales en fase de jubilación” ocupa el lugar primero y principal. El punto de partida es el común de que el sistema mutualista alternativo no puede considerarse jurídicamente un plan de pensiones complementario. Denuncia la Mutualidad la “injusticia” de que esos abogados mutualistas alternativos con pensiones muy reducidas sean sometidos a una mayor reducción de sus pensiones “mediante la tributación de la recuperación de esos importes, que funcionan como pensiones de jubilación”. Precisa la Mutualidad que estos casos son distintos a aquellos en que “por haberse realizado aportaciones extraordinarias significativas supongan el equivalente a pensiones públicas elevadas”. Mas allá, la Mutualidad, se pronuncia, “en general”, por “la exoneración impositiva y su mejora tanto en fase de aportación como de rescate”.

Ciertamente, las enmiendas parlamentarias, ya expuestas, al Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, han omitido cualquier referencia explícita a esta cuestión. No obstante, el encargo de este Dictamen por la Junta de Gobierno del ICAM solicita que se pronuncie sobre propuestas de lege ferenda también acerca de la minimización del impacto tributario sobre las contribuciones de los mutualistas alternativos. Este Dictamen debe, pues, explorar la posibilidad de esas soluciones con la finalidad de atender la realidad de precaria cobertura económica de las pensiones de jubilación de la Mutualidad de determinados mutualistas alternativos, incluidos los pasivos, con evidentes repercusiones sobre su bienestar mínimo.

La cuestión es, pues, si los casos de esos mutualistas alternativos aquejados de una situación de necesidad específica por sus exiguas rentas de jubilación permitirían justificar una medida de reducción o exoneración de su tratamiento fiscal como rentas del trabajo.

La respuesta es negativa, atendiendo al régimen legal fiscal de las pensiones de jubilación del sistema de Seguridad Social, a las que sustituyen las pensiones de la Mutualidad. Estas, como aquellas, solo están exentas de tributar por IRPF si sus beneficiarios lo están por razones económicas de la obligación de presentar la declaración por dicho impuesto (límite fijado en 22.000 euros anuales para el ejercicio de 2023), si la renta estuviera exenta (que, como se vio, no es el caso) o fuese inferior al mínimo legalmente establecido (con carácter general 5.550 euros anuales para el mismo ejercicio). No hay razón objetiva alguna que justifique un tratamiento fiscal diverso de las pensiones de la Mutualidad sustitutivas de las públicas, ambas rentas del trabajo que tributan según la capacidad económica de sus beneficiarios en un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (art. 31.1 CE).

Únicamente merece una reflexión particular la percepción capitalizada de la prestación de jubilación de la Mutualidad, modalidad de percepción que no es posible en el caso de la pensión pública de jubilación. En el sistema de Seguridad Social sólo es realizable la percepción en pago único de las prestaciones por desempleo destinadas a favorecer el autoempleo. El artículo 7.n) de la LIRPF declara rentas exentas “las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, siempre que las cantidades percibidas se destinen a las finalidades y en los casos previstos en la citada norma”. La justificación de esta excepción descansa en el objetivo perseguido por la institución del pago único o capitalización del desempleo, que es la de procurar la reinserción laboral de la persona desempleada.

Tomando esta regulación legal como referencia, el legislador tributario podría establecer, con carácter excepcional y transitorio, como la regulación legal de la pasarela al RETA, un trato idéntico de exención, o, al menos, más beneficioso (mediante la asignación de un tipo reducido de tributación al IRPF, que evitase el incremento del porcentaje aplicable), de los supuestos de capitalización de las prestaciones privadas de jubilación alternativas de mutualistas en situación de necesidad específica que se jubilen en la Mutualidad, siempre que esa capitalización se justificara por razones de interés general y social vinculadas a necesidades relacionadas con la longevidad: en otros términos, siempre que el mutualista alternativo se encontrase en una situación de falta de cobertura de sus mínimos vitales, no contara con una discapacidad reconocida (declaración que es sabido que ya cubre esas necesidades) y que el capital ahorro rescatado en pago único se destinara a sufragar gastos imprescindibles e inasumibles con su renta vitalicia o financiera mensual, ocasionados por la vejez y relacionados con los cuidados personales, las adaptaciones del entorno físico y los tratamientos sanitarios o protésicos.

El rescate total por el mutualista alternativo de su capital ahorro en la Mutualidad puede ser adecuado para corregir o atemperar dicha situación de necesidad específica. Dicho de otra forma, es preciso que el tratamiento tributario diferenciado de los mutualistas alternativos en situación de necesidad específica que capitalizasen su ahorro respecto de otros mutualistas alternativos, también en situación de necesidad específica, perceptores de rentas financieras o vitalicias sin rescate de la totalidad de su capital de ahorro, se sustente en una causa objetiva, razonable y proporcionada, reconocida por el legislador.

La solución legal, como la regulación de la pasarela al RETA, sería excepcional y temporal. El plazo de 6 meses se computaría a partir del hecho causante en el caso de los activos y desde la entrada en vigor de la ley reformadora de la LIRPF para los mutualistas pasivos.

El legislador tributario no estaría aquí en el terreno de los artículos 41 y 50 de nuestra Constitución, sino en el de su artículo 31, que le ordena establecer un “sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad”, en el que todos contribuyamos al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con nuestra capacidad económica. En su intervención excepcional el legislador deberá fijar la regla selectiva de los mutualistas alternativos beneficiados por ese tratamiento fiscal en función, además de la causa que lo justifica, de la cuantía de sus pensiones y de su capacidad económica. Ambas reglas marcan un criterio de vulnerabilidad económica, que, como se argumentó, no debe funcionar para limitar subjetivamente el acceso a la pasarela extraordinaria al RETA de los mutualistas alternativos activos, pero es imprescindible para que el legislador establezca una exención o una deducción fiscal a la luz del contenido del artículo 31 CE. La concreción de ese criterio de vulnerabilidad económica, en su doble función, corresponde al legislador, en atención, de un lado, al valor mínimo de las pensiones de jubilación de la Mutualidad y, de otro, a las características tributarias de este grupo de contribuyentes, además de a los factores generales que inspiran este impuesto. El legislador puede tener en cuenta que la Fundación Mutualidad ha fijado ambos criterios en las cuantías mínimas de las pensiones que pueden ser complementadas y en las rentas y patrimonio fijados para acceder a estos complementos.

El derecho a la igualdad, y en particular a la igualdad tributaria (arts. 14 y 31.1 CE), no sufriría por la exclusión de este tratamiento legal excepcional y temporal de otros mutualistas alternativos, que ni estén amparados por la razón objetiva y proporcional de la que trae causa, ni por la exigua cuantía de sus pensiones percibidas de la Mutualidad como rentas vitalicias o financieras; ni, como es patente, de los mutualistas complementarios. Percibiendo el profesional colegiado mutualista complementario la pensión del RETA, o del Régimen General de la Seguridad Social, la prestación complementaria de la Mutualidad sigue el régimen tributario del aseguramiento privado, el propio de los beneficiarios de contratos de seguros concertados con mutualidades de previsión social. Es de toda evidencia y así lo ha reconocido la jurisprudencia -la citada STS 1288/2020, de 14 de octubre, de su Sala de lo Contencioso-administrativo- la diferente situación jurídica de los mutualistas acogidos a la Mutualidad como sistema alternativo a la Seguridad Social de aquellos otros que reciben de la Mutualidad la protección complementaria a la de la Seguridad Social.

Solo resta recordar, respecto de los mutualistas alternativos, el entendimiento por el Tribunal Constitucional de la igual protección de todas las personas como un objetivo “deseable desde el punto de vista social”, que, sin embargo, trasladado al punto de vista jurídico, esto es, al del legislador y a su libertad de adopción de nuevos regímenes jurídicos dentro de la Constitución, la igualdad proteccional no es un “imperativo jurídico”, ni la desigualdad vulnera el principio de igualdad si está objetivamente justificada y es proporcional a su fin y, claro es, no cae en el terreno prohibido de la arbitrariedad de los poderes públicos [STC 91/2019, de 3 de julio, FJ 5.c)].

5.3. Incompatibilidad de la jubilación en el RETA con el trabajo de los profesionales colegiados, asociados a la Mutualidad. La incompatibilidad de la pensión de jubilación del RETA con el trabajo autónomo. Los abogados encuadrados en el RETA y la rigidez de la regulación legal de la compatibilidad de la pensión de jubilación y el trabajo del pensionista (“pensión de jubilación y envejecimiento activo”). Desconocimiento de la jubilación parcial y flexible del autónomo.

Las cuestiones que ahora se abordan responden a criterios generales de la política de Seguridad Social que el legislador puede adoptar en virtud de su libertad de configuración normativa, por lo demás muy amplia, dependiente de la orientación política de la mayoría parlamentaria que sustente la ley dentro de la Constitución, esto es, dentro de la garantía institucional de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad y la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (arts. 41 y 50 CE). La jurisprudencia constitucional sobre incompatibilidades de haberes activos y pensiones públicas de jubilación, o entre haberes activos o entre pensiones públicas de jubilación, constituye una buena prueba de ello (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, 178/1989, de 2 de noviembre, por todas). La regla histórica, como es sabido, ha sido la prohibición general de compatibilidad entre la pensión pública de jubilación y el trabajo del pensionista. La reducción del gasto público es una finalidad legítima, que, sin duda, se comprende en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible. Sin embargo, el innegable incremento de la esperanza media de vida, el retraso de las edades de jubilación y la conversión de nuestra sociedad, como otras de países desarrollados, en sociedades longevas obligan a un cambio de perspectiva de las políticas del Derecho en la consideración de la compatibilidad del trabajo y la pensión de jubilación como un valor al que es necesario atender y promover.

El legislador español ha avanzado en esta línea, pero no lo suficiente, y la jurisprudencia ha levantado en ocasiones obstáculos inesperados. El papel de los interlocutores sociales, clave para garantizar la efectividad y estabilidad de las regulaciones consensuadas, ha avanzado en la buena dirección en el *Acuerdo social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, para la regulación de un nuevo procedimiento de acceso a la pensión de las actividades con elevada peligrosidad y para el mayor aprovechamiento de los recursos de las mutuas con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras*. Sin embargo, el Acuerdo esencialmente es de aplicación al trabajo sujeto al Derecho del trabajo, ocupando el trabajo autónomo un lugar marginal.

Las observaciones críticas y propuestas de este apartado del Dictamen son naturalmente extensivas en su aplicación a todos los trabajadores autónomos comprendidos en el campo de aplicación del RETA, si bien se perfilan aquí con la finalidad de completar las técnicas que faciliten el cumplimiento de los requisitos de cotización por los mutualistas alternativos incorporados al RETA a través de la pasarela legal excepcional dispuesta por el legislador y, de este modo, el logro de su derecho a pensiones de jubilación dignas. Han de tenerse presentes circunstancias diversas que han podido actuar sobre sus largas, pero exiguas carreras de cotización, como su incorporación tardía a la abogacía, la escasez de oportunidades de ejercicio profesional, o sus deficientes condiciones físicas o psíquicas impositivas de la prolongación plena de su actividad profesional.

a) Jubilación y el ejercicio profesional de colegiados con Mutualidad de previsión social. El cierre de la compatibilidad por el Tribunal Supremo; la interpretación “de salida” de la disposición adicional 15ª de la Ley 30/1995 (disposición adicional 18ª de la LGSS)

Tradicionalmente se había entendido que la jubilación en el RETA no impedía la continuación del trabajo de los profesionales colegiados, que podían mantenerse en alta en su Mutualidad en un plan de aseguramiento voluntario complementario del sistema público, con independencia de su pensión pública y sus ingresos. Los profesionales colegiados, como los abogados, una vez jubilados por los trabajos que hubieran realizado en su vida laboral, podían percibir su pensión al 100% y seguir realizando su actividad, siempre que permanecieran de alta en la mutualidad correspondiente de su colegio profesional, independientemente del salario que percibieran.

La STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 2 de marzo de 2016 (rec. 1857/2014, ECLI:ES:TS:2016:856), consideró, por el contrario, que no puede producirse la baja en el RETA mientras se continúe desempeñando la actividad profesional de abogado, acogiendo la interpretación de la Tesorería General de la Seguridad Social. La tesis de la sentencia es que el alta en el RETA de los mutualistas de la Abogacía es siempre una “opción”, no delimitada cronológicamente. La razón de ser de la normativa vigente desde 1995 ha sido la de “permitir que los trabajadores autónomos con colegiación obligatoria puedan afiliarse o darse de alta por su cuenta, y sin la necesaria intervención de los órganos directivos de sus Colegios, en el Régimen de Trabajadores Autónomos, imponiéndoles, con carácter general, la obligación de hacerlo en ese mismo régimen especial con una sola excepción: que lo hicieran a una Mutualidad sustitutoria (en el caso, la de la Abogacía)”, opción que por su carácter excepcional -con la perspectiva del mandato del artículo 41, 1º inciso, CE- no puede ejercerse “con posterioridad” (disp. adicional 18ª.1 LGSS). Siendo esto así, una vez

producida el alta en el RETA a solicitud del mutualista bajo la vigencia de la disposición adicional 5ª de la Ley 30/1995 (con sus modificaciones posteriores), en el caso sin sustituir tal afiliación por su pertenencia a la Mutualidad en la que abogado continuó, la baja en el RETA solo puede producirse por el cese en la actividad laboral por cuenta propia determinante de su inclusión en dicho régimen público, “sin que quepa revocar aquella decisión voluntaria, ejercitable por una sola vez, dada la indisponibilidad de los derechos y deberes derivados del sistema de la Seguridad Social vigente”. La consecuencia no precisa de un gran esfuerzo interpretativo: el cese de la actividad de abogado en el RETA por su jubilación -en el Régimen General de la Seguridad Social- no es compatible con el mantenimiento de su trabajo de abogado y su alta “complementaria” en la Mutualidad, pues el abogado no ha cesado en su actividad determinante de su decisión de afiliación y alta voluntaria en el RETA.

Mayor esfuerzo argumentativo exige la comprensión del razonamiento de la decisión judicial, que, en el caso, limita el derecho a la jubilación y el derecho al trabajo de o de la profesional autónoma con base en la interpretación, no acomodada a las pautas de razonabilidad lógica exigibles, de una disposición legal destinada a regular el “enquadramiento de los profesionales colegiados” en la Seguridad Social, no a su desinquadramiento por jubilación. Cierto es que, tomada la decisión del profesional colegiado de causar alta en el sistema público de Seguridad Social -en el caso, en el régimen general y, después, en el RETA-, esa decisión de alta en el RETA es irreversible y no puede ser sustituida por el retorno voluntario a la Mutualidad con carácter alternativo al régimen público de Seguridad Social, en la que el abogado permanecía como mutualista beneficiario de una protección privada complementaria (art. 41, 2º inciso, CE). Sin embargo, según los hechos, sobre los que las partes mostraron su conformidad, el abogado demandante y recurrido en casación solicitó de la Tesorería General de la Seguridad Social su baja en el RETA como abogado, por “pase a la situación de jubilación compatible con el trabajo profesional”, situación reconocida en la propia web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ⁷⁴.

Como consecuencia del reconocimiento de la pensión de jubilación por el régimen general, se procedió a su baja de oficio en el RETA, resolución revisada de oficio y dejada sin efecto en aplicación de la disposición adicional 15ª de la Ley 30/1995, señalándose que “una vez producida su alta en el RETA, solo puede producirse la baja en el mismo por el cese en la actividad determinante de su inclusión en él y solicitándola, además, a la Tesorería General de la Seguridad Social”, siendo así que el interesado “no acredita el cese en el desarrollo de su actividad profesional; al contrario, tanto en su solicitud de baja, como en el escrito de alegaciones, como en la solicitud de jubilación manifiesta su intención de pasar a la situación de jubilación compatible con el trabajo profesional”.

La sentencia debía haber razonado sobre la incompatibilidad de la jubilación y el trabajo a la vista de los preceptos legales vigentes (los arts. 213. 4 y 214 de la LGSS, que analizaré seguidamente), desde el plano de su conformidad con la Constitución y su protección de la sostenibilidad del sistema público de pensiones atendiendo a las disponibilidades económico-financieras de la Seguridad Social, y la intensidad -rectius: proporcionalidad, o racionalidad- de su incidencia en el derecho constitucional al trabajo; no sobre la aplicación de la disposición adicional 15ª de la Ley 30/1995, pues ninguna voluntad tuvo el interesado en rectificar su decisión de alta en la Seguridad Social a favor de la Mutualidad: el interesado había causado alta en el régimen general el 1 de marzo de 1974, en la Mutualidad de la Abogacía el 1 de octubre de 1975, y en el RETA el 9 de febrero de 2007, solicitó su baja en el RETA el 6 de junio de 2013, se le reconoció una pensión de jubilación por el régimen general con efectos de 1 de junio de 2013, con efectos de 1 de junio de 2013, que causó su baja de oficio en el RETA con efectos de 31 de mayo de 2013. Toda una vida de cotización a la Seguridad Social. No podía estar en cuestión la aplicación de la disposición adicional 15ª de la Ley 30/1995, sino el derecho subjetivo constitucional al trabajo y el derecho legal a la jubilación -cumplidos los requisitos para ello- dentro de la libertad del legislador democrático de ordenar las relaciones entre uno y otra. En nuestro ordenamiento constitucional, la jubilación se ha considerado siempre un derecho del trabajador que, al alcanzar la edad y los requisitos legales prefijados, puede libremente cesar en el trabajo para pasar a percibir la pensión (arts. 9, 14 y 35 CE). La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha entendido, no obstante, que la decisión legal de incompatibilizar la prestación trabajo con la percepción de una pensión de jubilación de la Seguridad Social no se opone a los mandatos constitucionales y no introduce un “obstáculo ilegítimo” al derecho al trabajo reconocido en el artículo 35.1 CE (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 20).

b) Edad de jubilación, sin jubilación efectiva ni pensión, exención parcial de la obligación de cotizar al RETA y consideración del periodo exento como cotizado

Una vez hayan alcanzado la edad de acceso a la pensión de jubilación que resulte de aplicación de acuerdo al artículo 205.1.a), los trabajadores incluidos en el RETA están exentos de cotizar a la Seguridad Social, salvo, por incapacidad temporal y por contingencias profesionales (art. 311 LGSS). Conforme al artículo 320.2 de la LGSS, modificado por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, con efectos de 1 de enero de 2023, ya citado, tales periodos se tendrán en cuenta a efectos del cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y, en consecuencia, de su cuantía. La norma legal regula el sistema de cálculo de las bases de cotización de la pensión de jubilación, contingencia excluida de cotización por la razón de edad que incorpora el art. 311 de la LGSS, sin que, en su resultado, “puedan ser inferiores a la cuantía de la base mínima de cotización del tramo 1 de la tabla general de bases a que se refiere la regla 1.ª del artículo 308.1.a), fijada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

⁷⁴ <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28478>

c) Compatibilidad de la pensión de jubilación con trabajo en situación de vulnerabilidad económica y sin cotización a la Seguridad Social

Conforme al artículo 213.4 de la LGSS: *“El percibo de la pensión de jubilación será compatible con la realización de trabajos por cuenta propia cuyos ingresos anuales totales no superen el salario mínimo interprofesional, en cómputo anual. Quienes realicen estas actividades económicas no estarán obligados a cotizar por las prestaciones de la Seguridad Social.*

Las actividades especificadas en el párrafo anterior, por las que no se cotice, no generarán nuevos derechos sobre las prestaciones de la Seguridad Social”.

Realmente, el precepto legal, al establecer una regla de incompatibilidad económica, contiene una prohibición general de compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo autónomo, salvo los trabajos autónomos marginales u ocasionales, ordenada a la más eficiente distribución de los recursos públicos.

De nuevo, la exigencia de un requisito de indigencia, de pobreza, de vulnerabilidad económica, lleva a la Seguridad Social, que debería establecerse sobre otras bases de compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo en sociedades envejecidas, a los orígenes de la previsión social en los años finales del siglo XIX. El efecto de dicha norma, desde la perspectiva que aquí nos importa, es que cercena las posibilidades de los trabajadores autónomos de compatibilizar su pensión con su trabajo y con el incremento de su carrera de cotización -lo que el precepto legal taxativamente prohíbe- para generar nuevos derechos prestacionales de Seguridad Social e incrementar la cuantía de sus pensiones.

Habida cuenta de que el MEI se aplica “en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación” (art. 127 bis.1 LGSS), quedarán excluidos de su cotización quienes queden excluidos de cotizar por la contingencia de jubilación.

d) Pensión de jubilación y envejecimiento activo; jubilación activa sin cotización

La prohibición legal se atempera en el artículo 214 de la propia LGSS, que admite el disfrute de la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, simultáneo a la realización de cualquier trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia del pensionista, pero con limitaciones de edad y exigencias de cotización previa, que tampoco se avienen a la deficitaria situación contributiva de los mutualistas alternativos y de otros trabajadores autónomos: 1) el acceso a la pensión ha de hacerse retrasadamente, al menos un año después de haber cumplido la edad que en cada caso resulte de aplicación, según el artículo 205.1.a), no siendo compatible el trabajo con jubilaciones bonificadas o anticipadas; 2) *el porcentaje aplicable a la base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión causada ha de alcanzar el 100%*. Este porcentaje será de imposible aplicación a los mutualistas alternativos incorporados al RETA a través de la pasarela legal, por lo que este Dictamen propone su supresión. Hay que celebrar que el *Acuerdo social* de 31 de julio de 2024, entre los interlocutores sociales y el Gobierno, haya pactado eliminar este requisito, que exige contar con la carrera completa de cotización para tener acceso a la jubilación activa.

No toda la pensión es compatible con el trabajo, cumplidos los requisitos señalados, sino el 50% de su importe -topado, si procediese, y con las revalorizaciones correspondientes-, excluido en todo caso el complemento de mínimos, que, además, el pensionista pierde en caso de compatibilizar su pensión con su trabajo. *La pensión compatible sólo alcanza su importe total en el caso de trabajo por cuenta propia en que el trabajador acredite tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena* (art. 214.2.2º LGSS). El trabajador tiene en todo caso la condición de pensionista.

El Acuerdo social de 31 de julio de 2024 ha impuesto nuevas condiciones a la jubilación activa de los trabajadores autónomos. En concreto, se ha convenido que el porcentaje inicial de compatibilidad de la pensión será del 75% en el supuesto de que el trabajador autónomo acredite tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses; o si se contrata con carácter indefinido a un nuevo trabajador por cuenta ajena que no haya tenido vínculo laboral con el trabajador autónomo en los 2 años anteriores al inicio de la jubilación activa.

e) El pospuesto reconocimiento y regulación de la jubilación parcial en el trabajo autónomo

Añadidamente, la regulación legal de la jubilación parcial y la flexibilización de la (in)compatibilidad entre el trabajo por cuenta propia y la pensión de jubilación para favorecer realmente la prolongación de la vida laboral de los trabajadores autónomos constituiría un modo eficaz de complementar sus pensiones, y particularmente de los abogados mutualistas alternativos, jubilados en el RETA con pensiones precarias,

El artículo 318.d).2º de la LGSS se encarga de precisar lo que es obvio en su artículo 215, sobre la jubilación parcial: que la jubilación parcial no se aplica al RETA. “Lo dispuesto en el artículo 215 será de aplicación en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente”, afirma el artículo 215.d).2º, desde la versión original del texto refundido de la LGSS de 2015, en vigor el 2 de enero de 2016.

El Real Decreto-ley 2/2023 anunció que en el plazo de un año desde su entrada en vigor, y previa negociación en el marco del diálogo social, el Gobierno presentaría ante el Pacto de Toledo una propuesta de modificación de la regulación de la jubilación parcial en el sistema de Seguridad Social que, teniendo presente el marco regulador de esta figura contenido en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, “garantice un régimen de compatibilidad efectiva de trabajo y pensión; que preserve la calidad del empleo de los relevistas; y que equilibre el coste que esta modalidad de pensión tiene para el sistema. Para la adopción de las referidas modificaciones se tendrá en cuenta la incidencia que las mismas pueden tener en los distintos sectores de la actividad especialmente en de la industria manufacturera”. Es evidente que esta regulación mira al trabajo por cuenta ajena.

Como ha quedado dicho, el 31 de julio de 2024 UGT, CCOO, CEOE-CEPYME alcanzaron con el Gobierno un *Acuerdo social para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, para la regulación de un nuevo procedimiento de acceso a la pensión de las actividades con elevada peligrosidad y para el mayor aprovechamiento de los recursos de las mutuas con el fin de recuperar la salud de las personas trabajadoras*. Este Acuerdo social no se ha ocupado de la jubilación parcial, ni del trabajo a tiempo parcial de los trabajadores autónomos. Su regulación es una necesidad urgente e inexcusable.

IV. CONCLUSIONES

Las propuestas de soluciones de este Dictamen a las situaciones de necesidad de los mutualistas alternativos de la Mutualidad de la Abogacía que han causado o causarán pensiones de jubilación insuficientes para garantizarles el mínimo imprescindible para una subsistencia digna están basadas en la garantía institucional de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos con suficiencia prestacional ante situaciones de necesidad y en la garantía constitucional específica de suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (arts. 41 y 50 CE). También se fundamentan en el artículo 31 de la Constitución las relativas al régimen tributario. Son propuestas interpretativas del Derecho vigente y de lege ferenda, que, tratando de seguir fielmente el encargo de la Junta de Gobierno del ICAM, han abordado la solución del grave problema de la insuficiencia prestacional de los mutualistas alternativos que la padecen y lo hacen atendiendo a la pluralidad de intereses en juego, generales y particulares, a partir, como no puede ser de otro modo, del orden de valores constitucionales. La función del sistema público de Seguridad Social en el Estado social y democrático de Derecho y la sostenibilidad del régimen público de pensiones para todos los ciudadanos son las líneas maestras de este Dictamen, a las que se añaden la salvaguarda de la actuación aseguradora de la Mutualidad de la Abogacía y su solvencia y la defensa de la libertad y de los derechos de todos los mutualistas, alternativos y complementarios.

1. El problema social surgido de la insuficiencia de las prestaciones de jubilación de mutualistas alternativos del Plan Profesional la Mutualidad de la Abogacía con aportaciones básicas ha de partir de la diversidad de situaciones de los mutualistas (anteriores a 1995 o a 2005; posteriores; alternativos y complementarios). A la división funcional básica de la actividad aseguradora de la Mutualidad, alternativa v. complementaria, se añade la variedad de situaciones de los mutualistas alternativos en el Sistema de Previsión Social Profesional en razón de la cuantía de las prestaciones que han adquirido o esperan adquirir de la Mutualidad en función de las cuotas por ellos abonadas, a partir de las mínimas fijadas por la asamblea de mutualistas. Para un colectivo importante de abogados mutualistas alternativos el problema trae causa de carreras decotización largas en la Mutualidad, a las que, sin embargo, corresponderán prestaciones, singularmente pensiones de jubilación, de baja cuantía, de más baja cuantía que las esperables y que las aseguradas en su cuantía mínima por el sistema público de Seguridad Social, en el régimen contributivo y no contributivo, identificable de un mínimo vital necesario para la dignidad personal y para la subsistencia digna, sin que los mutualistas alternativos puedan causar alta en el RETA, transfiriendo a la Seguridad Social su capital de aportaciones económicas a la Mutualidad, al no existir norma legal que prevea esa transferencia, ni el cómputo recíproco de las cotizaciones a la Mutualidad y las cotizaciones al RETA.

2. El grupo de mutualistas alternativos es significativo desde un punto de vista cuantitativo, pues supone casi un tercio del total mutualistas activos. Su importancia, sin embargo, puede ser aún mayor, pues si perfilamos los datos y excluimos el colectivo de mutualistas que no están en el Plan Profesional, pero tienen suscritos otros productos de ahorro o riesgo con la Mutualidad, los mutualistas alternativos representarían el 54,3% del conjunto los que están en el Plan Profesional, frente al 45,7% que lo están, pero como complementarios.

El grupo de mutualistas activos más numeroso provienen en el ICAM, pues suponen un 26% del todos los mutualistas activos, aunque los alternativos aquí se sitúan por debajo de la media, pues un 27% del total de activos de Madrid. Por su parte, los pasivos superarían los 7.200 efectivos los beneficiarios de rentas financieras y rentas vitalicias.

3. La propuesta de soluciones técnico-jurídicas a fin de corregir su situación de necesidad y su insuficiencia económica y permitir a los mutualistas afectados afrontar su jubilación con dignidad ha de respetar los intereses de otros muchos mutualistas, que, alternativos o no, han invertido su dinero en la Mutualidad y han aportado cantidades superiores de las que recibirán prestaciones con la que atender su suficiencia económica durante su jubilación. Esas soluciones han de tener en cuenta asimismo la situación jurídica de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social y la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Han de tener en cuenta, en definitiva, el orden de valores constitucionales del Estado social y democrático de Derecho y el derecho fundamental a la igualdad en la ley y ante la ley (arts. 1 y 14 CE), que no impide tratamientos legales diversos objetivamente justificados y proporcionales a su fin, pero impone al legislador un deber de abstenerse de introducir diferencias normativas arbitrarias.

4. El Decano del ICAM, en nombre de la Abogacía de Madrid, registró en el Congreso de los Diputados, en 4 de septiembre de 2023, escrito dirigido a los y las portavoces de los grupos parlamentarios, solicitando la toma en consideración de la presentación en la Cámara de una “Proposición No de Ley para la mejora de las condiciones de jubilación de los profesionales de la Abogacía”. Dirigida al Gobierno de la Nación, la proposición instó la adopción de una triple acción legislativa reformadora 1) Regular un tránsito al régimen de la Seguridad Social (RETA) de los mutualistas de la abogacía que lo soliciten, que reconozca la antigüedad de estos años a efectos de la Seguridad Social; garantizar, para los mutualistas pasivos, el derecho a la pensión mínima. 2) Regular un tratamiento fiscal adecuado al recuperar el ahorro aportado en aquellos casos que los mutualistas así lo interesaran, aplicable a cualquier persona que se encuentre en situación parecida, por el principio de igualdad fiscal. 3) Mejorar las prestaciones de los profesionales jubilados parcialmente”. Sobre esta triple intervención legislativa se ha producido un consenso político e institucional extendido, que, sin embargo, no ha alcanzado la plasmación técnica de las intervenciones legales.

5. El 4 de septiembre de 2023, el Decano del ICAM, en nombre de la Abogacía de Madrid, recordando la importancia de su ejercicio profesional en defensa de los derechos fundamentales de defensa y de tutela judicial efectiva, su condición de pieza esencial del funcionamiento del Poder Judicial y la condición de servicio público de la asistencia jurídica gratuita (art. 119 CE), registró en el Congreso de los Diputados escrito dirigido a los y las portavoces de los grupos parlamentarios, exponiendo la preocupación del colectivo de mutualistas alternativos afectados por la percepción de pensiones de muy escasa cuantía tras años dedicados al ejercicio profesional y en defensa de los derechos constitucionales, solicitando de los grupos parlamentarios la toma en consideración de la presentación en la Cámara de la “Proposición No de Ley para la mejora de las condiciones de jubilación de los profesionales de la Abogacía”, que acompañaba al escrito.

6. El problema planteado radica, en esencia, en la emergencia de situaciones de necesidad en el colectivo de mutualistas alternativos de las mutualidades profesionales, en concreto de la Mutualidad de la Abogacía, ocasionadas por la insuficiencia e inadecuación de pensiones de jubilación, causadas y por causar, que ponen en cuestión las economías personales de los pensionistas, la dignidad de su existencia y su propia dignidad personal.

7. Esa situación de insuficiencia e inadecuación de sus prestaciones de jubilación de la Mutualidad de la Abogacía en el caso de determinados mutualistas alternativos es diversa, como son diversas sus situaciones socioeconómicas.

8. Respecto de las pensiones por causar, se trata de que la Seguridad Social acuda en auxilio de las brechas de cobertura de este colectivo de profesionales de la abogacía, lo que puede y debe hacer ante sus “situaciones de necesidad” (art. 41 CE) y “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas”, que garanticen su “suficiencia económica [...] durante la tercera edad” (art. 50 CE), bajo el principio de racionalización de la gestión de los recursos públicos. Las fallas de cobertura están identificadas en las pensiones de jubilación. El RETA debe facilitar y flexibilizar el acceso a los mutualistas alternativos a pensiones de jubilación suficientes en su modalidad contributiva.

9. Es precisa una acción legislativa extraordinaria, del legislador estatal (art. 149.1.17ª), dirigida a posibilitar la afiliación y alta de los abogados colegiados mutualistas alternativos en el RETA, en el que están expresamente comprendidos por la LGSS [art. 305.2.g), “sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional decimotava”], con el trasvase de sus cotizaciones y rendimientos por la Mutualidad de la Abogacía a dicho régimen especial del sistema de la Seguridad Social. Si las circunstancias previstas en aquella regulación legal han variado, debe hacerlo también la regulación legal.

10. Esa acción legislativa excepcional, plasmada en el establecimiento de una “pasarela” temporal al sistema público de Seguridad Social para los abogados mutualistas, en concreto al RETA, desde la entidad de previsión social alternativa a la que están asociados, con sus cotizaciones y rendimientos, se justifica en el mandato que la Constitución dirige a los poderes públicos, desde luego al legislador del régimen público de Seguridad Social, de atender a las situaciones de necesidad de todos los ciudadanos, por tanto también de los mutualistas alternativos ante las previsiones de muy bajas y bajas pensiones de jubilación por causar, que percibirán de la Mutualidad regida por un régimen económico de capitalización individual, y facilitar su acceso a pensiones de jubilación dignas, garantes de su suficiencia económica durante su jubilación (arts. 41 y 50 CE). Estos mandatos son expresión del Estado social y democrático de derecho del art. 1.1 de nuestra Constitución, que también se rige por los valores superiores de libertad e igualdad real y efectiva de las personas y de los grupos en que se integran (art. 9.2 CE), y que se ordena a garantizar a toda persona una existencia acorde con las exigencias que impone el respeto al valor constitucional de la dignidad humana (art. 10.1 CE).

11. Esa acción legislativa reformadora, en la medida en que se dirige a resolver situaciones de necesidad específicas de los mutualistas alternativos, especialmente de quienes están en tiempo de jubilación o se jubilarán en años venideros, coincidiendo con la jubilación de la numerosa cohorte del baby boom, ha de observar, además de los derechos a la igualdad ante y en la ley y a la no discriminación de todas las personas (art. 14 CE), la sostenibilidad económica y social del sistema público de pensiones. El régimen público de Seguridad Social se rige por el principio contributivo, pero también por un principio redistributivo proporcional de solidaridad. Se precisa un esfuerzo, inicialmente de comprensión, y después de adaptación de la protección del RETA a las situaciones de necesidad específicas de los mutualistas alternativos, sustanciado en la evitación de la desprotección que resultaría de su permanencia en la Mutualidad sin solución alternativa alguna.

12. De igual modo, dicha acción legislativa ha de ser respetuosa del equilibrio financiero y de la solvencia de la Mutualidad de la Abogacía, así como de los derechos frente a la Mutualidad de otros mutualistas, alternativos que no estén en la situación de necesidad, a cuya protección sirve la pasarela al RETA, y de los mutualistas complementarios. Obviamente, las prestaciones de previsión complementaria, que son libres (art. 41, 2º inciso, CE), se mantienen; su reconocimiento y cálculo se efectúa de acuerdo con su normativa específica.

13. La pasarela al RETA ha de ser voluntaria para aquellos mutualistas alternativos que decidan ejercer el derecho, que la reforma legal ha de ofrecerles, de causar alta inicial en el RETA con el traspaso por la Mutualidad de sus carreras de cotización, incluidos sus rendimientos, a la Tesorería General de la Seguridad Social.

14. La pasarela al RETA ha de estar abierta a todos los mutualistas alternativos en situación de necesidad no satisfecha por la insuficiencia de la prestación de jubilación por lucrar en la Mutualidad, causante de una insuficiencia económica frente a la que los poderes públicos, y señaladamente el legislador, han de reaccionar (arts. 41 y 53.3 CE). Los artículos 41 y 50 CE ordenan a los poderes públicos atender situaciones de necesidad y garantizar la suficiencia económica, en particular durante su jubilación, de numerosos colectivos de ciudadanos socialmente vulnerables. La jurisprudencia constitucional ha repetido en sucesivas ocasiones que las medidas legislativas de integración en la Seguridad Social son una garantía. La pasarela al RETA es una medida de garantía, al incluir directamente en el sistema de la Seguridad Social a los mutualistas en situación de necesidad específica por la insuficiencia económica de sus futuras pensiones de jubilación en la Mutualidad.

15. La jurisprudencia constitucional ha establecido, además, que el derecho a la igualdad ante la ley ha de interpretarse en el sentido más favorable a la realización de los mandatos de los artículos 41 y 50 CE, “lo que significa un especial rigor a la hora de considerar justificada una desigualdad en este terreno”, pudiendo no ser un motivo suficiente para establecer un trato diferente justificado la fijación de una fecha (1996 o 2005). El principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución obliga al legislador a optar “por aquella posibilidad que resulte más conforme con la protección de la tercera edad a que se refiere el art. 50” CE y con la garantía institucional de la suficiencia de las prestaciones ante situaciones de necesidad de todos los ciudadanos que consagra el artículo 41 CE, “y manda que se deseche la aplicación de una regla que conduce a un resultado opuesto” al que dichos preceptos constitucionales declaran deseable (STC 19/1982, FJ 6, por todas).

16. El concepto de vulnerabilidad se define y mide, atendiendo a factores específicos de diversa naturaleza, por las normas legales, según los ámbitos materiales en que se proyectan las desigualdades sociales y económicas. Es una noción -en el Diccionario de la RAE se define como cualidad de vulnerable, siendo palabras sinónimas o afines debilidad, fragilidad, inseguridad, flaqueza-, cuya utilización jurídica se ha incrementado con la legislación de la Covid-19 y que incluso ha pasado a figurar en el título de diferentes disposiciones legales. La jurisprudencia lo maneja con normalidad cuando es preciso, en ocasiones sin aportar concreción alguna. La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, define el ingreso mínimo vital, prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social, a partir del mandato del art. 41 de la Constitución, como la “prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas” (art. 1). Su artículo 11 delimita, a su vez, la situación de vulnerabilidad económica a los efectos del requisito para el acceso al derecho subjetivo a la prestación no contributiva.

17. La decisión del legislador de crear una pasarela extraordinaria al RETA debe ponderar las diversas situaciones de necesidad de los mutualistas alternativos, cuya conexión común es la insuficiencia de las pensiones por causar por razones diversas, entre las que se encuentra su baja cotización a la Mutuality en un sistema de capitalización individual. La pasarela al RETA ha de ofrecerse a todos los mutualistas alternativos que causen prestaciones de jubilación insuficientes, en el decir del ICAM, “inferiores a un mínimo vital y de dignidad”, con independencia del año de su incorporación a la Mutuality y de la fecha en que ésta adoptó el régimen económico de capitalización individual, así como de cualquier otra exigencia de medición de su vulnerabilidad económica distinta de su voluntad de causar alta en el RETA, demostrativa de una situación de necesidad específica creada por la insuficiencia de sus prestaciones de jubilación en la Mutuality. Esa voluntad traducida en el alta en el RETA, de acuerdo con las condiciones de la pasarela legal, activa la acción de la Seguridad Social para corregir aquella insuficiencia y proporcionar cobertura económica suficiente a los mutualistas alternativos mediante pensiones de jubilación actualizadas y adecuadas, que asegura el régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos -dentro del principio de universalidad—. La protección de los artículos 41 y 50 CE se ordena a erradicar situaciones de necesidad, que, por sí mismas, los son de vulnerabilidad, sin necesidad de su determinación y medición en conexión con criterios económicos, que corren el riesgo de dejar fuera de la acción de la Seguridad Social a mutualistas alternativos en situaciones socioeconómicas diversas. Sin afectar los intereses de otros mutualistas alternativos con pensiones superiores o de los mutualistas complementarios.

18. En suma, exigencia esencial de la pasarela en cuanto técnica de Seguridad Social ha de ser precisamente abrirla a cuantas personas estén aquejadas de la insuficiencia prestacional que el legislador es llamado a corregir, y ello, pese a que esa insuficiencia prestacional resultara de la menor aportación de los mutualistas a la Mutuality que la de los cotizantes al RETA. Por ello, no cabe excluir que el cumplimiento de los principios rectores de los artículos 41 y 50 CE sean suficientes para justificar la decisión del mutualista de acogerse a la pasarela al RETA y, previamente, la acción positiva del legislador, “cuando esta se plasma en una norma de notable incidencia sobre la entidad constitucionalmente protegida” (STC 45/1989, FJ 4).

19. No obstante, no puede excluirse la libertad del legislador democrático para regular un requisito de vulnerabilidad específico, además del genérico de la situación de necesidad insito en las previsiones constitucionales, apreciando la gravedad de las situaciones de necesidad y la inadecuación de las pensiones de jubilación por causar en la Mutuality por debajo de una cantidad mínima cuantificable y cuantificada; esto es, definiendo un mínimo prestacional necesario para la subsistencia con dignidad -siguiendo los ejemplos ya existentes en el Derecho de la Seguridad Social para conceder prestaciones cubiertas por técnicas de solidaridad o estableciendo mínimos cifrados nuevos- por debajo del cual exclusivamente se abriría a los mutualistas alternativos la pasarela al RETA. Ciertamente, el concepto de “pensión adecuada” del artículo 50 CE “no puede considerarse aisladamente, atendiendo a cada pensión singular, sino que debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales” (STC 134/1987, FJ5). Sin embargo, aquí el concepto de “pensión adecuada”, a los efectos de establecer el alcance subjetivo de la pasarela al RETA, ha de predicarse de cada pensión singular y no del conjunto de pensiones de la Mutuality. La decisión informada y fundada de acogimiento del mutualista alternativo al RETA ha de ser el criterio identificador de la situación de necesidad provocada por la insuficiencia prestacional, pues la pasarela a la Seguridad Social asegura -debe hacerlo- la cobertura suficiente de las situaciones de necesidad que remedie la inadecuación de su pensión de jubilación.

20. Este Dictamen sostiene, por el contrario, que el legislador de Seguridad Social no puede seleccionar a los mutualistas alternativos, a los que se dirige la pasarela, por un criterio de capacidad económica. La regulación legal de la pasarela al RETA no se sitúa técnicamente en el ámbito de su acción protectora -donde el legislador puede introducir criterios de ingresos para percibir los complementos asistenciales de mínimos y prestaciones no contributivas y establecer topes máximos a las prestaciones contributivas-, sino en el del acceso efectivo de los mutualistas alternativos al sistema público de Seguridad Social a través de su obligación de afiliación y, en todo caso, de alta, que, en una Seguridad Social universalista, madura y evolucionada, protectora de las situaciones de necesidad de todos los ciudadanos (art. 41 CE), no admite ser negada o “plafonada” por criterios de riqueza de sus beneficiarios, que, además, en caso de dirigirse únicamente a los más pobres, rompería el principio de solidaridad. Los requisitos de rentas no deben desempeñar función selectiva alguna de las personas en el acceso al régimen público de Seguridad Social de dimensión contributiva; cuestión distinta es su funcionalidad en el despliegue de respuestas de solidaridad de todos los ciudadanos, y no sólo de los afiliados al sistema público, para con los más desfavorecidos expresadas a través de las prestaciones no contributivas del sistema público de Seguridad Social.

La exigencia legal de que los mutualistas alternativos no superen determinados niveles de ingresos o rentas para acceder a la pasarela al RETA limitaría la efectividad del alcance universal del régimen público de Seguridad Social “para todos los ciudadanos” por criterios económicos propios de los primitivos seguros sociales. Volver a una Seguridad Social de pobres es aceptar una concepción errada e imposible en un sistema económico de reparto solidario, desde luego no compatible con la imagen que de la Seguridad Social tiene la conciencia social de nuestro tiempo, que es la que al artículo 41 de la Constitución obliga al legislador a preservar.

21. La concepción subjetiva abierta de la pasarela al RETA conducirá a la permanencia en la Mutualidad de quienes allí encuentren satisfechas sus necesidades de protección, sin impedir la emigración hacia el RETA de aquellos otros mutualistas con prestaciones futuras insuficientes en la Mutualidad por una gran variedad de causas posibles, entre otras las vinculadas a sus carreras profesionales y de cotización mutualista en un régimen de capitalización individual, que busquen en el RETA la garantía de suficiencia de sus prestaciones -y de sus futuras pensiones de jubilación-, que es la razón del ser de la Seguridad Social (arts. 41 y 50 CE). No caería esa configuración voluntaria abierta de la pasarela al RETA en el arbitrio del mutualista alternativo sin referencias susceptibles de objetivación ni de mensurabilidad, en el privilegio de la elección, sino en el ejercicio de su derecho de alta efectiva en el RETA, que ya posee en la actualidad, pero acompañado de sus cotizaciones mutualistas, sin limitación de vulnerabilidad económica alguna (disp. adicional 18^ª.1 LGSS) para remediar su situación de necesidad.

22. Esa insuficiencia de prestaciones define por sí misma, en el mandato constitucional a los poderes públicos, y en primer lugar al legislador democrático, del art. 41, primer inciso CE, una situación de necesidad, que constituye la justificación constitucional de la acción del legislador de brindar a los abogados mutualistas la protección de la Seguridad Social a través del RETA, y conforme a sus reglas, para garantizar su suficiencia económica durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, como dice el artículo 50 CE. La inclusión efectiva en el RETA a través de su afiliación y alta, con sus exigencias, ha de funcionar como garantía del derecho a la Seguridad Social (arts. 41 CE y 1 LGSS), sin restricciones impuestas por criterios añadidos de vulnerabilidad, ya comprendidos en el tránsito mismo al régimen público de Seguridad Social, que no se imponen a otros profesionales autónomos o por cuenta propia, lo que satisface las exigencias del principio de igualdad, incluso las satisfará si la pasarela se acompaña de previsiones transitorias para facilitar esa integración en un régimen público de Seguridad Social exigente, más exigente que el régimen de previsión social de la Mutualidad (art. 14, primer inciso, CE).

23. La pasarela legal al RETA ha de ser voluntaria, estribando su singularidad esencial en el traspaso de fondos económicos de la Mutualidad a la Tesorería General de la Seguridad Social, singularidad que marca una diferencia importante de régimen jurídico frente a otros mutualistas alternativos que han causado alta ya en el RETA, conservando su capital mutual en la Mutualidad con carácter de previsión social complementaria hasta su jubilación en el RETA y el cese de su actividad, según la cuestionable interpretación del Tribunal Supremo, (STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 2 de marzo de 2016; rec. 1857/2014, ECLI:ES:TS:2016:856).

24. La regulación legal de la pasarela ha de respetar los derechos de todas las personas a la igualdad ante la ley (art. 14, primer inciso, CE) y a no sufrir discriminación (art. 14, segundo inciso, CE), así como la prohibición de arbitrariedad (art. 9.3 CE). Descartado que el cambio de la ley y su capacidad innovadora causen desigualdad -las decisiones legislativas precedentes nunca pueden vincular a las futuras-, el derecho a la igualdad en la ley es sólo violado si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable y proporcional a su fin, según jurisprudencia constante del TEDH y del TC.

25. Dejando a un lado la desigualdad natural resultante de los cambios legislativos, las situaciones no son comparables, pues la pasarela al RETA no es sino el remedio a la situación de insuficiencia prestacional de colectivos de mutualistas alternativos, que ciertamente trae causa también de la insuficiencia de sus cotizaciones y han de contribuir con estas a la solución de esa insuficiencia prestacional en aras de la sostenibilidad del sistema público de pensiones. En consecuencia, no hay desigualdad injustificada desde la perspectiva del artículo 14, primer inciso, CE. Dentro de la diversidad casuística de los mutualistas alternativos en la Mutualidad está también el caso de abogados autónomos alternativos que han cotizado durante años a la Mutualidad, y, después, se han incorporado al régimen jurídico laboral como abogados de empresa (o de despachos). Corresponde a la libertad del legislador reformador atender estos casos, como a los de los mutualistas alternativos ya incorporados al RETA. Sin embargo, con la perspectiva analítica del artículo 14 CE, tampoco aquí es posible construir el juicio de igualdad. Es evidente que se produce un resultado desigual por cuanto en el caso de los abogados autónomos alternativos que posteriormente causaron alta en el Régimen General -o en el RETA- esas cotizaciones previas a la Mutualidad no son tenidas en cuenta por el sistema de Seguridad Social con efectos en su acción protectora, sino por la acción protectora de la Mutualidad. Pero es de recordar que la finalidad de instituir legalmente una pasarela excepcional al RETA para los mutualistas alternativos en situación específica de necesidad demostrable compromete intereses y valores que la Constitución acoge ante casos de insuficiencia prestacional y económica de los mutualistas alternativos en su jubilación a los que el legislador destina esa pasarela excepcional al RETA. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, la “identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988), ni vulnera el principio de igualdad” [STC 91/2019, de 3 de julio, FJ 5.c)].

26. La pasarela legal al RETA ha de regularse como una oportunidad temporal por su carácter excepcional. Un periodo de 6 meses desde la entrada en vigor de la reforma legislativa es suficiente para la información de los mutualistas alternativos, que han de recibir de la Mutualidad de la Abogacía y de la Tesorería General de la Seguridad Social, a fin de tomar su decisión de causar alta en el RETA o de permanecer en la Mutualidad de manera fundada.

27. El ingreso de los mutualistas alternativos en el RETA, a través de la pasarela legal excepcional, permite contemplar, al menos en el plano *de lege ferenda*, dos distintos modos de cómputo por el RETA de sus cotizaciones a la Mutualidad: una conversión cuantitativa real, en que la Tesorería General de la Seguridad Social convierte sus cotizaciones mutualistas en cuotas al RETA, conforme al procedimiento que se explicará posteriormente; y una conversión conceptual o por equivalencia ideal, en la que cada año cotizado a la Mutualidad equivaldría a un año de cotización al RETA, pese a no darse una correspondencia cuantitativa real, falta de correspondencia a la que, si el legislador así lo considerase, podría poner remedio una pasarela legal excepcional al RETA que aceptase esa equivalencia. Esa operación legal facilitaría el cumplimiento de los años de cotización y demás requisitos exigibles por la LGSS para causar derecho a pensiones de jubilación suficientes, incluso integras del RETA. Dicha conversión conceptual tendría que superar la diferencia con el mayor esfuerzo contributivo de los demás profesionales autónomos incluidos en el campo subjetivo de aplicación del RETA en el marco del canon del enjuiciamiento del art. 14 CE sobre la acción del legislador. Ciertamente, los mutualistas alternativos han carecido de la cobertura de sus necesidades de salud por el sistema público, habiendo debido recurrir al costeamiento de fórmulas de aseguramiento privado, lo que habría podido redundar en su menor capacidad de esfuerzo contributivo a la Mutualidad. La libertad del legislador podría ponderar la compensación de esa falta de cobertura de los mutualistas alternativos por el sistema público de salud y su mayor gasto, con la dificultad de que la financiación del sistema público de salud no descansa en cotizaciones al sistema de Seguridad Social.

28. El capital cotizado a la Mutualidad por cada abogado mutualista alternativo que voluntariamente cause alta en el RETA, integrado por sus aportaciones y rendimientos más los rendimientos obtenidos por la Mutualidad, de cualquier naturaleza, ha de transferirse por la Mutualidad a la Tesorería General de la Seguridad Social. Dentro de la libertad del legislador, en un sistema de cómputo cuantitativo, esta convertirá las cotizaciones mutualistas alternativas, certificadas por la Mutualidad, en cotizaciones al RETA en cómputo anual, desde el momento del alta inicial y a partir de las bases y tipos mínimos vigentes hacia atrás, hacia el pasado, con las revalorizaciones correspondientes, hasta su agotamiento. Aplicará la Tesorería General de la Seguridad Social las bases y tipos mínimos de cotización vigentes y obtendrá las cuotas, lo que arrojará el número de años cotizados, de acuerdo con los parámetros que miden la cotización al sistema público de Seguridad Social para todos los ciudadanos. A partir de ahí el RETA destinará su acción protectora a los mutualistas acogidos a la pasarela conforme a las bases reguladoras de sus prestaciones y, en su caso, porcentajes aplicables según los años cotizados. El mutualista alternativo debe conocer esa conversión, y su resultado en años de cotización, base reguladora, porcentaje aplicable a la base y cuantía de pensión de jubilación para tomar la decisión informada y fundada de acogerse o no a la pasarela excepcional al RETA.

29. Esa conversión, si se efectúa en aras de observar el principio de igualdad con otros trabajadores autónomos y colectivos de trabajadores autónomos y sus obligaciones de cotización, significará que el tiempo de cotización a la Mutualidad no se computa automáticamente como tiempo de cotización al RETA –los años cotizados a la Mutualidad no serán computados como años cotizados al RETA–, sino en la medida cuantitativa que arroje la conversión de las cotizaciones mutualistas en cotizaciones al RETA.

30. La incorporación de los mutualistas alternativos al RETA a través de la pasarela legal implica, además de lo ya señalado para las aportaciones a la Mutualidad, el sometimiento a condiciones diferentes de cotización en el tránsito al RETA en función de la edad y el periodo de cotización. A estos efectos, pueden distinguirse tres grupos de mutualistas alternativos. Para los mutualistas alternativos que, en el momento de integrarse en el RETA, tuvieran 49 años cumplidos y no hubieran cubierto el periodo de carencia de 15 años en el sistema de conversión cuantitativo, si tal es el seguido por el RETA, lo que les impedirá acceder a la pensión, deben articularse condiciones más flexibles dirigidas fundamentalmente a facilitar que esos mutualistas alternativos reúnan dicho periodo mínimo de cotización⁷⁵, y también para mejorar sus bases reguladoras y las cuantías de sus pensiones de jubilación. Para los menores de 49 años que hayan cubierto el periodo mínimo de cotización, pero para los que, en el momento de acceder a la pasarela, la suma de años cotizados según el sistema de conversión explicado anteriormente y asumidos por el RETA, más los que restaran para alcanzar la edad legal ordinaria de jubilación, fuera inferior a 26 años (o en otros términos, al 75% de la prestación), pueden preverse condiciones más flexibles dirigidas a facilitar el incremento de la cuantía de la prestación ante la imposibilidad de alcanzar el 100% en la edad legal de jubilación. Por último, el resto de mutualistas alternativos, con periodo de carencia y posibilidades de alcanzar el 100% de la pensión de jubilación, podría acogerse a la pasarela legal, asumiendo el coste de su integración en el RETA, en su caso. Esto implica el abono de la diferencia entre el promedio de aportaciones a la Mutualidad en función de los periodos en activo y las cuotas resultantes de aplicar el porcentaje correspondiente a la base mínima del RETA conforme a las reglas del art. 308 LGSS, en un periodo limitado de 5 años o a lo largo de la vida laboral de la persona integrada en el RETA. En caso de que el promedio de las aportaciones realizadas en función de los periodos en activo superase tales cuotas mínimas, se computarán aquellas según el resultado que arroje esta operación. En ningún caso podrá imponerse esta integración, que será decidida por cada mutualista alternativo en atención a sus circunstancias personales y profesionales, carreras de cotización y las diferentes condiciones de protección dispensadas por la Mutualidad y el RETA.

75. Nótese que, en lo que hace a la cuantía, en el mejor de los casos, aquel que estuviera próximo a los 15 años, sin alcanzarlos, y trabajara de forma ininterrumpida los 17 años restantes hasta alcanzar los 67 años de edad, el porcentaje aplicable a la base reguladora se sitúa en el 75%. La pasarela tendería a garantizar porcentajes de entre el 50 y el 75% de la base reguladora.

31. Para todos los mutualistas alternativos que se acojan voluntariamente a la pasarela legal al RETA, con independencia de su edad y cotización, han de resultar de aplicación las garantías y ayudas transitorias ya vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, pero adaptadas para facilitar su tránsito al RETA. En concreto, deberían tener derecho al reconocimiento de la “garantía de mantenimiento de la base mínima de cotización a efectos de pensiones para los trabajadores autónomos con menores ingresos” de la disposición transitoria 4ª del Real Decreto-ley 13/2022, a partir de la entrada en vigor de la pasarela legal al RETA; a la cuota reducida o tarifa plana por el inicio de una actividad por cuenta propia de la disp. transitoria 5ª del mismo cuerpo legal; y a la exención total de cotización a través de las llamadas “Cuotas Cero”, aprobadas por algunas Comunidades Autónomas; para la cual es necesario también la intervención estatal y autonómico.

32. Es esencial el establecimiento de mecanismos que aseguren el diálogo institucional continuado y la colaboración entre todos los sujetos implicados en la configuración jurídica de la pasarela, así como para la provisión, por parte de Tesorería General de la Seguridad Social, la Mutualidad, la abogacía institucional, y los colegios de la abogacía, así como para la provisión de toda la información y transparencia necesarias para ayudar a los mutualistas alternativos a planificar su jubilación, en su caso su transición al RETA y calcular su pensión en el sistema público, entender sus opciones regulatorias y maximizar sus beneficios. El ICAM tiene un importante papel de acompañamiento que desempeñar a este respecto.

33. Aunque moviéndose en una relación contractual y en un régimen de capitalización individual, el aseguramiento mutualista no es ajeno a un deber de solidaridad. Respecto de las pensiones ya causadas, para los pasivos alternativos con prestaciones de jubilación insuficientes, la Mutualidad, a través Fundación Mutualidad, ha lanzado dos sucesivas convocatorias de “Ayudas 65+”, la segunda en julio de 2024, destinada a mutualistas alternativos beneficiarios de prestaciones de jubilación que hayan obtenido menos de 9.425 euros de renta bruta en caso de personas casadas o con pareja de hecho, o menos de 7.248 euros en caso de personas solteras, legalmente separadas, divorciadas o viudas, y que, en todo caso, no posean un patrimonio del ejercicio 2023 superior a 43.200€ (excluyendo la vivienda habitual). Estas ayudas complementan en tales casos las prestaciones de jubilación de los mutualistas alternativos hasta esas cantidades. Su importe es la diferencia positiva entre dichas cantidades y la renta bruta percibida de las diferentes fuentes de renta declaradas por el solicitante y su cónyuge o pareja. Ese importe se aproxima más en su valor a las de las pensiones no contributivas que a las de las contributivas.

34. De este modo, la Mutuality, través de la Fundación, participa también de ese consenso social y político sobre la necesidad de completar las insuficientes prestaciones de jubilación de los mutualistas alternativos con complementos de mínimos, bien que con singularidades de régimen jurídico y económico. Debería corregirse el régimen jurídico de dichas ayudas, más próximo al discrecional o graciable de los beneficios de la antigua asistencia social que a su configuración como un derecho perfecto a una protección mínima con su debida garantía judicial para ser un derecho subjetivo, que hoy brinda no sólo la Seguridad Social y la asistencia social evolucionada, sino la técnica aseguradora mutualista. Se propone convertir el régimen jurídico de estas ayudas -con las reformas que hubieran de introducirse a partir del conocimiento y análisis de los datos reales de su eficacia- en derechos subjetivos perfectos de los mutualistas vulnerables a prestaciones de subsistencia, con la debida garantía económica y judicial. El artículo 24.1 CE no es compatible con el cierre del cauce judicial para la tutela efectiva de derechos e intereses legítimos de los mutualistas perceptores de pensiones exiguas de la Mutuality y precisados por ello de complementos.

35. En sus diferentes modalidades de percepción las rentas de jubilación de la Mutuality son rendimientos del trabajo a efectos del impuesto que los grava. Dichas rentas, como las pensiones de jubilación del sistema de Seguridad Social, solo están exentas de tributar por IRPF si sus beneficiarios lo están por razones económicas de la obligación de presentar la declaración por dicho impuesto (límite fijado en 22.000 euros anuales para el ejercicio de 2023), si la renta estuviera exenta (que no es el caso) o fuese inferior al mínimo legalmente establecido (con carácter general 5.550 euros anuales para el mismo ejercicio).

36. En la Mutuality de la Abogacía cabe la percepción capitalizada de la prestación de jubilación de la Mutuality, lo que no es posible en el caso de la pensión pública de jubilación. En el sistema de Seguridad Social sólo es realizable la percepción en pago único de las prestaciones por desempleo destinadas a favorecer el autoempleo. El artículo 7.n) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, declara rentas exentas "las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único, siempre que las cantidades percibidas se destinen [...]" a procurar la reinserción laboral de la persona desempleada, que es la justificación objetiva de la capitalización del desempleo merecedora de la exención fiscal.

El legislador tributario podría establecer, con carácter excepcional y transitorio, como la regulación legal de la pasarela al RETA, un trato idéntico de exención, o, al menos, más beneficioso (mediante la asignación de un tipo reducido de tributación al IRPF, que evitase el incremento del porcentaje aplicable), de los supuestos de capitalización de las prestaciones privadas de jubilación alternativas de mutualistas que se jubilen en la Mutuality en situación de necesidad específica de falta de cobertura de sus mínimos vitales, siempre que los mutualistas no contaran con una discapacidad reconocida (declaración que es sabido que cubre esas necesidades) y esa capitalización se justificara por razones de interés general y social vinculadas a necesidades relacionadas con la longevidad (gastos imprescindibles e inasumibles con sus rentas vitalicias o financieras mensuales por cuidados personales, adaptaciones del entorno físico y tratamientos sanitarios o protésicos).

37. La solución legal, como la regulación legal de la pasarela al RETA, ha de ser excepcional y temporal. El plazo de 6 meses se computaría a partir del hecho causante en el caso de los activos y desde la entrada en vigor de la ley reformadora de la LIRPF para los mutualistas pasivos.

38. El legislador tributario no estaría aquí en el terreno de los artículos 41 y 50 de nuestra Constitución, sino en el de su artículo 31, que le ordena establecer un "sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad", en el que todos contribuyamos al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con nuestra capacidad económica. En su intervención excepcional el legislador deberá fijar la regla selectiva de los mutualistas alternativos beneficiados por ese tratamiento fiscal en función, además de la causa que lo justifica, de la cuantía de sus pensiones y de su capacidad económica. Ambas reglas marcan un criterio de vulnerabilidad económica que no debe funcionar para limitar subjetivamente el acceso a la pasarela extraordinaria al RETA de los mutualistas alternativos activos, pero que es imprescindible para que el legislador establezca una exención o una deducción fiscal a la luz del contenido del artículo 31 CE. La concreción de ese criterio de vulnerabilidad económica, en su doble función, corresponde al legislador, en atención, de un lado, al valor mínimo de las pensiones de jubilación de la Mutuality, y, de otro, a las características tributarias de este grupo de contribuyentes, además de a los factores generales que inspiran este impuesto. El legislador puede tener en cuenta que la Fundación Mutuality ha fijado ambos criterios en las cuantías mínimas de las pensiones que pueden de ser complementadas y en las rentas y patrimonio fijados para acceder a estos complementos.

39. El derecho a la igualdad, y en particular a la igualdad tributaria (arts. 14 y 31.1 CE), no sufriría por la exclusión de este tratamiento legal excepcional y temporal de otros mutualistas alternativos, que ni estén amparados por la razón objetiva y proporcional de la que la exención fiscal traería causa, ni por la exigua cuantía de sus pensiones percibidas de la Mutualidad como rentas vitalicias o financieras; ni, como es patente, de los mutualistas complementarios. Percibiendo el profesional colegiado mutualista complementario la pensión del RETA, o del Régimen General de la Seguridad Social, la prestación complementaria de la Mutualidad sigue el régimen tributario del aseguramiento privado, el propio de los beneficiarios de contratos de seguros concertados con mutualidades de previsión social. Es de toda evidencia y así lo ha reconocido la jurisprudencia -la citada STS 1288/2020, de 14 de octubre, de su Sala de lo Contencioso-administrativo- la diferente situación jurídica de los mutualistas acogidos a la Mutualidad como sistema alternativo a la Seguridad Social de aquellos otros que reciben de la Mutualidad la protección complementaria a la de la Seguridad Social.

40. Las reglas sobre compatibilidad entre el trabajo autónomo y la pensión de jubilación contienen limitaciones y deben ser modificadas con una visión realista de la prolongación de la vida activa de las personas en sociedades longevas. La ampliación del período de cotización más allá del cumplimiento de la edad legal de jubilación, para quienes pospongan su jubilación, es una medida favorecedora del trabajo y debe serlo del acrecimiento del cumplimiento de los requisitos de cotización para lucrar la pensión de jubilación. La Ley General de la Seguridad Social exime de cotización por jubilación a los trabajadores autónomos que hayan alcanzado la edad legal ordinaria de jubilación, si bien ese período no cotizado por jubilación se tiene legalmente como cotizado para el cálculo de la base reguladora de la pensión, y, en consecuencia, para su cuantía, por la base mínima de cotización del tramo 1 de la tabla general de bases, fijada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 320.2 LGSS). La ley reformadora debe asegurar esa regulación para los mutualistas autónomos dados de alta en el RETA a partir de la entrada en vigor de la regulación legal de la pasarela y su alta efectiva.

41. La ley (art. 213. 4 LGSS) permite la compatibilidad del percibo de la pensión tan solo con la realización de trabajos por cuenta propia marginales u ocasionales -cuyos ingresos anuales totales no superen el salario mínimo interprofesional, en cómputo anual - por los que no hay obligación de cotización. El efecto de dicha norma es que impide a trabajadores autónomos compatibilizar su pensión con su trabajo y con el incremento de su carrera de cotización para incrementar la cuantía de sus pensiones. La única excepción a esta regla es la modalidad de jubilación activa (art. 214 LGSS), que, no obstante, está regulada con limitaciones de edad y exigencias de cotización previa -el 100% de la base reguladora de la pensión de jubilación que el Acuerdo social de 31 de julio de 2014 ha convenido suprimir con buen criterio-, que tampoco se avienen a la deficitaria situación contributiva en el RETA de ciertos mutualistas alternativos incorporados a través de la pasarela legal.

No toda la cuantía de pensión es compatible con el trabajo, sino la mitad de su importe -topado, si procediese, y con las revalorizaciones correspondientes-, excluido en todo caso el complemento de mínimos, que, además, el pensionista pierde en caso de compatibilizar su pensión con su trabajo. La pensión compatible sólo alcanza su importe total en el caso de trabajo por cuenta propia en que el trabajador acredite tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena. El Acuerdo social de 31 de julio de 2024 ha previsto la modificación de esta regulación legal al convenirse que el porcentaje inicial de compatibilidad de la pensión será del 75% en el supuesto de que el trabajador autónomo acredite tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena con carácter indefinido con una antigüedad mínima de 18 meses; o si se contrata con carácter indefinido a un nuevo trabajador por cuenta ajena que no haya tenido vínculo laboral con el trabajador autónomo en los 2 años anteriores al inicio de la jubilación activa.

42. El Real Decreto-ley 2/2023 anunció que, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, y previa negociación en el marco del diálogo social, el Gobierno presentaría ante el Pacto de Toledo una propuesta de modificación de la regulación de la jubilación parcial en el sistema de Seguridad Social. El Acuerdo social del pasado 21 de julio no aborda, sin embargo, ningún cambio en el ámbito del trabajo autónomo. La reforma de la jubilación parcial de los trabajadores autónomos y la flexibilización de la (in)compatibilidad entre el trabajo por cuenta propia y la pensión de jubilación para favorecer realmente la prolongación de su vida laboral constituiría un modo eficaz de complementar sus pensiones, incluidas las precarias de los abogados mutualistas alternativos, jubilados en el RETA. La regulación del trabajo y la jubilación parcial de los trabajadores autónomos es una necesidad urgente e inexcusable.



ILUSTRE COLEGIO
DE LA ABOGACÍA
DE MADRID