



**Máster Universitario en Gestión Administrativa**

**Trabajo Fin de Máster**

**LAS MUTUALIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL:  
PROBLEMÁTICA ACTUAL. ESTUDIO  
COMPARATIVO DE LA MUTUALIDAD GENERAL  
DE LA ABOGACÍA Y DE LA MUTUALIDAD  
GENERAL DE PREVISION SOCIAL DE LOS  
GESTORES ADMINISTRATIVOS.**

**Presentado por:  
Ángel Jerónimo Vázquez Manzano**

**Dirigido por:  
Prof. Francisco Pastor Bono**

**Abril de 2024**

## ÍNDICE

RESUMEN.....	3
ABSTRACT .....	4
1º Introducción. ....	5
1.1º Objetivos del estudio y metodología.....	5
1.2º Concepto de las mutualidades de previsión social.....	7
2º Marco teórico. ....	9
2.1º Definición y función de las mutualidades de previsión social.....	9
2.2º Antecedentes y evolución histórica de las mutualidades de previsión social. ....	12
2.3º Régimen Jurídico actual de las Mutualidades de Previsión Social.....	14
2.4º Importancia de las mutualidades para profesionales específicos. La Mutualidad General de previsión social de los Gestores Administrativos y la Mutualidad General de la Abogacía.....	18
3º Problemática de la Mutualidad General de la Abogacía en relación con las pensiones de jubilación. Contraposición con la Mutualidad General de previsión social de los Gestores Administrativos. ....	21
3.1º Comparativa de la estructura y funcionamiento de la Mutualidad General de la Abogacía y la Mutualidad General de Gestores Administrativos. ....	21
3.2º El cálculo de las prestaciones y de las aportaciones. ....	23
3.3º La labor del Gestor Administrativo de cara a esta problemática. ....	26
3.4º Posibles soluciones. ....	27
4º Desarrollo sostenible. Trabajo decente y crecimiento económico.....	28
4.1º Concepto de desarrollo sostenible en el contexto laboral. ....	29
4.2º Impacto de las mutualidades en la promoción del desarrollo sostenible. ....	36
4.3º La sostenibilidad financiera como garantía del derecho al trabajo. ....	38
4.4º Retos y oportunidades para las mutualidades en el marco del desarrollo sostenible.	39
CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA.....	42

## **RESUMEN.**

Las mutualidades de previsión social han sido definidas en el Real Decreto 1430/2002 como “*entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras*”, añadiéndose que éstas pueden, además de ser complementarias, ser alternativas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, diferenciándose así, en este sentido, una doble tipología de mutualidades de previsión social, aquellas cuya funcionalidad reside en brindar una protección social a los trabajadores (sean estos por cuenta propia, o incluso por cuenta ajena) complementaria al Régimen Público y aquellas que pueden funcionar como alternativas al RETA.

En la actualidad, entre las mutualidades de previsión social, las cuales tienen reconocida la posibilidad de operar como alternativas al RETA existen, por un lado, la Mutualidad General de la Abogacía, en cuyo seno se ha suscitado el problema de que un número importante de mutualistas, según los cálculos realizados por la mutualidad con arreglo a las normas propias sobre prestaciones y en virtud del sistema de capitalización y contribución definida que rige el régimen económico-financiero de estas entidades, pueden ser perceptores de pensiones de jubilación cuya cuantía es de todo punto escasa. Así, se ha venido realizando una comparativa entre la antedicha mutualidad y la Mutualidad General de Previsión social de los Gestores administrativos, en la cual se observan principalmente dos rasgos diferenciadores. En el primero, relativo a la estructura, aun habiéndose de regir ambas por el mencionado reglamento y, por ende, adoptar la estructura interna básica que establece la ley, esto es, una Junta Directiva y una Asamblea General, dicha estructura interna básica estatutariamente se ha desarrollado en ambas mutualidades, siendo en la de la abogacía donde tiene una mayor complejidad. El segundo de los rasgos diferenciadores es el régimen económico-financiero, el cual, aunque en buena parte se encuentra regulado por normas heterónomas, deja un espacio a la autonomía que, aunque relativamente reducido, a nuestro juicio, a influido en que en la Mutualidad General de la Abogacía haya podido surgir el señalado inconveniente, al ser más laxa en lo que cuantía de las cuotas se refiere.

Por último, en relación con los objetivos de desarrollo sostenible, hemos escogido analizar en este trabajo la relación entre las mutualidades de previsión social y el objetivo número 8º, relativo a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, centrándonos concretamente en tres de sus metas. Así, en este apartado, extraemos como conclusión fundamental, que las mutualidades de previsión social pueden ser una herramienta propicia, al menos de manera transitoria, para extender la protección social, no sólo en los países desarrollados, sino incluso y con más fundamento, en los países en vías de desarrollo y menos desarrollados, en los que el peso y el desarrollo de la administración pública es menor, lo cual hace difícil pensar que pueda ofrecer la asistencia suficiente ante situaciones de necesidad por sí sola. Además, para defender esta posición, no sólo acudimos a argumentos de tipo práctico y jurídico, sino que cabe señalar también el argumento histórico, dado que los sistemas actuales públicos de seguridad social son, en buena parte, fruto de un mutualismo laboral predecesor.

## **ABSTRACT**

Mutual insurance companies societies have been defined in Royal Decree 1430/2002 as “private non-profit insurance entities that exercise a voluntary insured modality complementary to the mandatory Social Security system, through contributions to a fixed or variable premium from the mutualists. , natural or legal persons, or other entities or protective persons”, adding that these can, in addition to being complementary, be alternatives to the Special Regime for Self-Employed Workers, thus differentiating, in this sense, a double typology of social security mutual societies, those whose functionality lies in providing social protection to workers (whether they are self-employed or even employed) complementary to the Public Regime and those that can function as alternatives to the RETA.

Currently, among the mutual insurance companies societies, which have recognized the possibility of operating as alternatives to the RETA, there is, on the one hand, the General Mutuality of Lawyers, within which the problem has arisen that a significant number of Mutual members, according to the calculations made by the mutual society in accordance with its own rules on benefits and by virtue of the capitalization and defined contribution system that governs the economic and financial regime of these entities, may be recipients of retirement pensions whose amount is of any magnitude. limited.

Thus, a comparison has been made between the aforementioned mutuality and the General Social Welfare Mutuality of Official Administrative Managers, in which two differentiating features are mainly observed. In the first, related to the structure, even though both must be governed by the aforementioned regulations and, therefore, adopt the basic internal structure established by law, that is, a Board of Directors and a General Assembly, said basic internal structure is statutorily has developed in both mutual societies, being in the legal profession where it has greater complexity. The second of the differentiating features is the financial economic regime, which, although largely regulated by heteronomous regulations, leaves a space for autonomy that, although relatively reduced, in our opinion, has influenced the fact that in the General Mutuality of the Legal Profession the aforementioned inconvenience may have arisen, as it is more lax in terms of the amount of the fees.

Finally, in relation to the sustainable development objectives, we have chosen to analyze in this work the relationship between social security mutual societies and objective number 8, related to promoting sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all, focusing specifically on three of its goals. Thus, in this section, we draw a fundamental conclusion that social security mutual societies can be a propitious tool, at least temporarily, to extend social protection, not only in developed countries, but even and with more foundation, in developing and less developed countries, in which the weight and development of public administration is lower, which makes it difficult to think that it can offer sufficient assistance in situations of need on its own. Furthermore, to defend this position, we not only resort to practical and legal arguments, but it is also worth pointing out the historical argument, given that the current public social security systems are, in large part, the result of a predecessor labor mutualism.

## **1º Introducción.**

### **1.1º Objetivos del estudio y metodología.**

Para comenzar, con el fin de señalar el objetivo del estudio que origina este Trabajo de Fin de Máster, cabe apuntar que el mismo parte de una pregunta relativamente simple: ¿Qué está ocurriendo con algunas mutualidades de previsión social? Esta pregunta, aparentemente básica, desde nuestro punto de vista, causa una serie de incógnitas cuya resolución puede ser un tema de gran interés para un TFM de un estudio como el Máster en Gestión Administrativa, entre otros, por los siguientes motivos: en primer lugar,

porque en cualquier caso, el Gestor Administrativo, tal y como señala el artículo 1 EOGA<sup>1</sup>, tiene encomendadas las funciones de promover, solicitar y realizar toda clase de trámites ante cualquier órgano de la Administración pública, lo que implica un cierta idoneidad, no solo para llevar a cabo tales actos, sino también para proporcionar un asesoramiento integral en la materia, de tal manera que, ante la problemática, que tendremos ocasión de tratar en este trabajo en relación con determinadas mutualidades de previsión social, la labor del Gestor Administrativo puede ser fundamental en lo que a asesoramiento y actuación se refiere (recordemos que uno de los cometidos más comunes del Gestor Administrativo es proporcionar asesoramiento y dar de alta a autónomos, sin perjuicio de las labores que en este sentido realizan los propios Colegios Profesionales); en segundo lugar, porque dentro del campo de estudio de este Máster, de contenido eminentemente jurídico, el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social es uno en el cual se imparte formación, siendo las mutualidades de previsión social una pieza fundamental de este campo de estudio, al menos en el terreno práctico; y por último, porque siendo ésta una profesión que requiere colegiación, existe la posibilidad de concertar protección social alternativa al Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena con la Mutualidad de Gestores Administrativos, lo cual nos brinda una visión mucho más completa de lo que son las mutualidades de protección social, permitiéndonos analizar el funcionamiento de las mismas y observar que, aunque todas comparten un mismo régimen jurídico básico, la gestión concreta en cada una de ellas ha provocado que ser miembro de una determinada mutualidad sea lo óptimo en el ejercicio de una determinada profesión, mientras que en otras ocupaciones haya provocado una serie de contrariedades, a nuestro juicio, de difícil solución a corto y medio plazo.

En cuanto a la metodología en lo que a búsqueda de fuentes respecta, dado que, tal y como hemos señalado, este Máster es de carácter eminentemente jurídico, las mismas son fundamentalmente la legislación positiva, así como los tratados e investigaciones jurídicas de expertos en la materia. No obstante, si difícilmente un trabajo jurídico

---

<sup>1</sup> «Los Gestores Administrativos son profesionales que, sin perjuicio de la facultad de actuar por medio de representante que a los interesados confiere el artículo 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se dedican de modo habitual y con tal carácter de profesionalidad y percepción de honorarios a promover, solicitar y realizar toda clase de trámites que no requieran la aplicación de la técnica jurídica reservada a la abogacía, relativos a aquellos asuntos que en interés de personas naturales o jurídicas, y a solicitud de ellas, se sigan ante cualquier órgano de la Administración Pública, informando a sus clientes del estado y vicisitudes del procedimiento por el que se desarrollan» Decreto 424/1963, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo. «BOE» núm. 58, de 08/03/1963 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1963-5030>

puede beber únicamente de las fuentes estrictamente legales<sup>2</sup>, quizás con más motivo éste, en la medida en la que, sin perder la objetividad de lo jurídico, viene a tratar un actual problema potencial para muchas familias, como es la no obtención de futuras pensiones de jubilación, que les permitan una mínima subsistencia durante la tercera edad, en especial en el ámbito de la abogacía. Por ello, además de las fuentes señaladas, las cuales habrán de ser las que en primer lugar deban tenerse en cuenta, también se ha investigado a través de las declaraciones de personas que se consideran afectadas.

### **1.2º Concepto de las mutualidades de previsión social.**

Como punto de partida de este Trabajo de Fin de Máster, resulta imprescindible hacer una aproximación, sin perjuicio de su posterior desarrollo (*vid infra 2.1º*) a qué es y si se encuadran o no las mutualidades de previsión social en el sistema de Seguridad Social, siendo esta cuestión un aspecto fundamental del estudio, habida cuenta de que tal delimitación dentro del sistema es el que dispone su régimen jurídico, el cual a su vez determina el régimen económico financiero y de coberturas, siendo estas cuestiones transcendentales a la hora de analizar el porqué de la problemática surgida en relación con las situaciones de necesidad que, aunque en principio cubiertas por tales entidades, no brindan una protección suficiente a algunos mutualistas.<sup>3</sup>

Así pues, podemos señalar que la gestión del sistema de Seguridad Social corresponde, esencialmente, al Estado<sup>4</sup>, incumbiéndole las funciones de ordenación, jurisdicción e inspección, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.1 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS). No obstante, y aunque, como hemos señalado, la gestión del sistema se encomienda a los poderes públicos bajo la dirección y tutela de

---

<sup>2</sup> Riezu, A. C. (2016). Cum laude. guía para realizar una tesis doctoral o un trabajo de fin de grado o máster en Derecho. Comercial Grupo ANAYA, S.A.

<sup>3</sup> Muñoz, T. (2023, 11 diciembre). Abogados con pensiones de jubilación de 400 euros denuncian haber sido engañados. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20231211/9438912/abogados-pensiones-jubilacion-400-euros.html>

<sup>4</sup> Blasco Lahoz, J. F., & López Gandía, J. (2023). *Curso de Seguridad Social* (15.ª ed.). Tirant Lo Blanch. p. 139.

los distintos departamentos ministeriales<sup>5</sup> a través de las distintas entidades gestoras, la ley prevé la posibilidad de colaboración de los empresarios y los trabajadores.

Así, la gestión del sistema quedaría dividida en dos grupos: la otorgada a los poderes públicos, sea esta de forma genérica a los departamentos ministeriales o de forma específica a la Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; y la atribuida a empresarios u otras entidades en régimen de colaboración<sup>6</sup>.

Si bien, aunque en un primer momento pudiera parecer que es en este segundo grupo en el que cabría encuadrar a las mutualidades de previsión social, tal afirmación no resultaría acertada, dado que tal régimen de colaboración con el sistema está reservado a las denominadas mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, las cuales, aunque en el marco teórico guardan ciertas similitudes con las mutualidades de previsión social por sus fines, estructura y régimen jurídico no pueden equipararse. Mientras que las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social tienen como finalidad colaborar en la gestión, entendiendo tal colaboración como una mera cooperación para el desarrollo del servicio público cuya titularidad la ostenta el Estado, sin implicar una integración en la estructura organizativa del mismo<sup>7</sup>, las mutualidades de previsión social se configuran como entidades aseguradoras de carácter voluntario y complementario al sistema de Seguridad Social, tal y como dispone el artículo 43 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradora, es decir, el fin de estas no es la cooperación en materia de gestión, sino proporcionar una protección social complementaria a la conferida por el sistema público de Seguridad Social.

Sin embargo, dado que el objeto del trabajo, como se señala más adelante (*vid infra* 1.2º) es poner de manifiesto la problemática presentada en determinados mutualistas, merece especial atención la protección brindada por estas entidades, no ya con carácter complementario, sino con carácter alternativo al alta en Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia. Tal posibilidad es contemplada en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y

---

<sup>5</sup> «... que dependen bien del Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones, bien del Ministerio de Trabajo y Economía Social o bien del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030» González Ortega, S., & Barcelón Cobedo, S. (2022). *Introducción al Derecho de la Seguridad Social* 16a Edición. Tirant lo Blanch. p. 147

<sup>6</sup> op cit. Blasco Lahoz “Curso de..”

<sup>7</sup> BLASCO LAHOZ, J. F. (2018). *Seguridad Social* 5a Edición. Tirant lo Blanch. p. 148 y ss.



Supervisión de los Seguros Privados, lo que implica, en este caso, que determinados profesionales puedan optar entre la protección ante situaciones de necesidad otorgada por el sistema público de Seguridad Social o entre la ofrecida por determinados entes de base mutualista y asociativa como las mutualidades de previsión social.

La problemática había residido en determinar si tal posibilidad, la cual, aun estando prevista hoy en la citada disposición adicional decimoquinta, tiene un cierto recorrido en la historia de la protección social en España, encajaba con el mandato constitucional de los artículos 41 y 50 CE, los cuales mandatan a los poderes públicos, por un lado el mantenimiento de un sistema de Seguridad Social; y por otro, el garantizar unas pensiones que permitan la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Sobre este extremo vino a pronunciarse el Tribunal Constitucional<sup>8</sup>, determinando que *“La cuestionada afiliación obligatoria a la Asociación Mutuo-Benéfica, y el correspondiente deber de cotización a la misma, aseguran una finalidad pública, cumpliendo objetivos constitucionalmente impuestos a los poderes públicos (arts. 41 y 50 C.E.), cuya persecución no puede dejarse a la asociación espontánea de los interesados, y que trasciende de la esfera en que opera el libre fenómeno asociativo de los privados”*<sup>9</sup>.

En conclusión, podemos colegir, en lo que a este trabajo importa, que las mutualidades de previsión social son entidades las cuales, en principio (*vid infra* 5), con la cobertura constitucional que le otorgan los artículos 41 y 50 de la carta magna, desempeñan una modalidad aseguradora complementaria, y en algunos casos, alternativa a la Seguridad Social.

## **2º Marco teórico.**

### **2.1º Definición y función de las mutualidades de previsión social.**

Tras haber planteado a título introductorio el encuadre de las mutualidades de previsión social en el sistema de Seguridad Social español y los planteamientos relativos a la constitucionalidad de su existencia y funcionamiento resuelto otrora por el Tribunal Constitucional (*vid supra* 1. 2º), corresponde aquí hacer una exposición de carácter más

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 244/1991 de 16 diciembre de 1991.

<sup>9</sup> «Cabe señalar que la referida sentencia se dicta en el seno de un proceso de amparo en el que se dilucida también si se ha visto conculcado el derecho fundamental de asociación recogido en el artículo 22 CE en su vertiente negativa, en la medida en la que en aquel momento la pertenencia a determinadas mutualidades de previsión social era obligatoria. En este sentido el alto tribunal se pronuncia señalando que no se produce tal enervación del citado derecho fundamental»

técnico-jurídico. En este sentido, la legislación positiva es meridianamente clara, en la medida en el que es el propio párrafo primero del artículo 43.1 de la Ley 20/2015<sup>10</sup> el que aporta una definición de lo que ha de entenderse por mutualidades de previsión social al señalar que: “*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*”.

Sin perjuicio de que, como hemos señalado, es la propia legislación positiva, a través del precepto que acabamos de transcribir, la que dispone una definición explícita de lo que es una mutualidad de previsión social, tal precepto legal debe ser objeto de disección y explicación, con el objeto de vislumbrar la función de estas entidades.

En primer lugar, la citada disposición advierte que, ante todo, las mutualidades de previsión social son “*entidades aseguradoras*”. En un lenguaje más corriente podría decirse que las mutualidades de previsión social son un subtipo de “*compañía de seguros*”, siendo, aparentemente, una figura más cercana al ámbito del Derecho Mercantil que al llamado Derecho Social<sup>11</sup>. Si bien, tal dicción de “*compañía de seguros*”, aun coloquial y frecuente, es ajena a nuestro vocabulario jurídico<sup>12</sup>, en la medida en la que tal expresión no se recoge ni en la legislación española sobre la materia<sup>13</sup>, ni en el grueso de la normativa europea objeto de transposición<sup>14</sup> y ni tan siquiera es la expresión utilizada con preferencia por la propia jurisprudencia; dificultando tal cuestión la posibilidad de brindar una definición jurídica del término.

---

<sup>10</sup> Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. «BOE» núm. 168, de 15/07/2015 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7897>

<sup>11</sup> Melgar, A. M. (2021). Derecho del trabajo (40o, pp. 698-700). Tecnos.

<sup>12</sup> España, M. R. (2023, 29 noviembre). *Qué son las compañías de seguros*. Miguel Rivas España. <https://miguelrivasespana.es/que-son-companias-seguros/>

<sup>13</sup> Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro. «BOE» núm. 250, de 17/10/1980. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-22501> y Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. «BOE» núm. 168, de 15/07/2015 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7897>

<sup>14</sup> DIRECTIVA 2009/138/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) *Diario Oficial de la Unión Europea* L 335/1

Sin embargo, prescindiendo del concepto “*compañía de seguros*”, aún sin dar una definición legal, el artículo 27 de la Ley 20/2015<sup>15</sup>, nos da una noción de lo que ha de entenderse por “*entidades aseguradoras*” al determinar la naturaleza, forma y denominación de tales entidades, determinando que las mismas son entidades privadas las cuales podrán constituirse de seis formas distintas<sup>16</sup>, siendo una de ellas la mutualidad de previsión social. No obstante, cabe señalar que, aunque en la actualidad todas las mutualidades de previsión social, tanto alternativas al Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia, como las que no gozan de este estatus son privadas, no fue así en todo tiempo, de hecho, el litigio del que origina la sentencia del Tribunal Constitucional expuesta con anterioridad (*vid supra* 1.2º) se refiere a la extinta mutualidad Asociación Mutuo-Benéfica del Cuerpo Nacional de Policía, creada entonces por la administración pública, sin perjuicio de su base asociativa y mutualista. Siguiendo con el análisis del artículo 43 de la Ley 20/2015, tal precepto señala igualmente que las señaladas entidades ejercen una “*modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social*”, pero continúa *in fine* señalando que “*Aquellas mutualidades de previsión social que se encuentran reconocidas como alternativas a la Seguridad Social ... ejercen además una modalidad aseguradora alternativa*”. De tal prescripción se infiere que puede hacerse una división de tipología de mutualidades de previsión social, según estas puedan ser además alternativas o no al Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia, entendiendo que todas ellas pueden ejercer el aseguramiento complementario. Así pues, tal diferenciación venía determinada por la ya aludida disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995, (hoy derogada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad

---

<sup>15</sup> «1. La actividad aseguradora únicamente podrá ser realizada por entidades privadas que adopten alguna de las siguientes formas: a) sociedad anónima, b) sociedad anónima europea, c) mutua de seguros, d) sociedad cooperativa, e) sociedad cooperativa europea, f) mutualidad de previsión social. Las mutuas de seguros, las sociedades cooperativas y las mutualidades de previsión social únicamente podrán operar a prima fija. 2. Las entidades reaseguradoras deberán adoptar la forma jurídica de sociedad anónima o sociedad anónima europea. 3. También podrán realizar la actividad aseguradora y reaseguradora las entidades que adopten cualquier forma de derecho público, siempre que tengan por objeto la realización de operaciones de seguro o reaseguro en condiciones equivalentes a las de las entidades aseguradoras o reaseguradoras privadas. Las entidades a que se refiere el párrafo anterior se ajustarán a lo dispuesto en esta Ley, en defecto de reglas especiales contenidas en su normativa específica, y quedarán sometidas también, en el ejercicio de su actividad aseguradora, a la legislación del contrato de seguro y a la competencia de los tribunales del orden civil»

<sup>16</sup> Veiga Copo, Abel B. (2023). Tratado del contrato de Seguro. Tomo I. 2 volúmenes. Civitas

Social (en adelante LGSS), la cual, en su redacción original<sup>17</sup> al imponer la obligación de que los profesionales colegiados, los cuales, hasta el momento, no habían sido incorporados al Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena, estuviesen afiliados a la Seguridad Social venía a permitir optar entre solicitar la afiliación ante la Tesorería General de la Seguridad Social en el referido régimen especial o incorporarse a la mutualidad que tuviese el Colegio Profesional correspondiente. Cabe señalar que, sin perjuicio de las modificaciones de tal disposición efectuadas con posterioridad, a las cuales nos referiremos más adelante (*vid infra*.2. 3º), hasta promulgación de la Ley 30/1995, la incorporación a las mutualidades de previsión social de los colegios profesionales era obligatoria para los profesionales colegiados.

En el presente, las mutualidades que tienen reconocida son las siguientes: para los abogados, la Mutualidad de la Abogacía y Alter Mutua; para los químicos y arquitectos (por absorción de la Mutualidad General de Previsión Social de Químicos Españoles) la Hermandad Nacional de Arquitectos superiores; para los aparejadores y arquitectos técnicos, la Previsión Mutua de aparejadores y arquitectos técnicos, más conocida por sus siglas, PREMAAT; para los procuradores, la Mutualidad de Previsión Social de Procuradores de Tribunales de España; para los ingenieros, la Mutualidad de la Ingeniería y la Mútua dels Enginyers, operando ésta en mayor medida en Cataluña, sin perjuicio de que legalmente no existe límite territorial en la función aseguradora; para los técnicos industriales, la Mutualidad de Previsión social de Peritos Ingenieros Técnicos Industriales; para los Gestores Administrativos, la Mutualidad de Gestores Administrativos y, para los médicos, la Mutua Médica.<sup>18</sup>

## **2.2º Antecedentes y evolución histórica de las mutualidades de previsión social.**

De modo preliminar, cabe advertir que la historia de las mutualidades de previsión social está íntimamente ligada a la historia de la Seguridad Social en España. De hecho, puede decirse que las mutualidades de previsión social, entendiéndolas como entidades

---

<sup>17</sup> «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» Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. «BOE» núm. 268, de 09/11/1995.

<sup>18</sup> Rueda, J. (2022, 21 febrero). Elegir entre mutua profesional y régimen de autónomos. jraeconomistas. <https://jraeconomistas.com/mutua-y-autonomos/#:~:text=Las%20mutualidades%20de%20profesionales%20que,Previsi%C3%B3n%20Social%20de%20Qu%C3%ADmicos%20Espa%C3%B1oles.>

de tipo asociativo y base mutualista, son el germen del actual sistema de Seguridad Social en España.

Así pues, la protección fundamental de las necesidades sociales se comenzó a realizar a través del principio mutualista, primero a través de las denominada Hermandad de Socorro<sup>19</sup>, la cual nace como sucesora de la cofradía gremial. En un momento posterior, nació el denominado Montepío, de carácter estatal y seculares. Si bien, tales entidades no habían estado esbozadas para el común de la población, sino más bien para determinadas actividades profesionales generadoras de altos ingresos<sup>20</sup>. Así pues, ante el declive de dichas instituciones y ante la insuficiencia de ahorro popular, las asociaciones profesionales, las cuales aun no teniendo una vocación, en su origen, de permanencia, la terminaron adquiriendo. Es en esta misma época, a finales del siglo XIX, cuando los propios obreros iniciaron un sistema de protección social, resguardando ante el riesgo de pérdida de jornal, el más habitual en la época, naciendo así los denominados socorros mutuos.

Sin embargo, desde el punto de vista estrictamente legislativo, el verdadero antecedente lo encontramos en la Ley de Accidentes de Trabajo del año 1900, consagrando la responsabilidad objetiva del empresario por el riesgo profesional.

Centrándonos más en la historia de las mutualidades de previsión social, considerándolas, como hemos advertido, un antecedente del sistema de Seguridad Social, su primera consideración como entidades diferenciadas la encontramos en la Ley de 1941 y en el Reglamento de 1943, en los que se establecía una distinción entre estas entidades aseguradoras y los Montepíos, en la medida en la que se señalaba que, mientras las primeras sustituían a la Seguridad Social, las segundas otorgaban una protección complementaria a la otorgada, a la sazón, por el Instituto Nacional de Previsión.

Sin perjuicio del análisis posterior sobre el régimen jurídico de las mutualidades de previsión social (*vid infra* 2.3º), dentro de la evolución histórica de tales entidades, cabe destacar desde el punto de vista jurídico, como hito histórico, la aprobación del Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social, en concreto, por el contenido de la disposición transitoria primera, la cual venía a impulsar el paso de un sistema de capitalización

---

<sup>19</sup> Monereo Pérez, J. L.. (2020). Manual de Seguridad Social. Tecnos.

<sup>20</sup> op cit. Monereo Pérez J.L

colectiva a un sistema de capitalización individual, siendo esto para muchos mutualistas un factor de idoneidad, mientras que para otros, especialmente en el ámbito de la Mutuality de la Abogacía, el origen de la problemática<sup>21</sup>.

### **2.3º Régimen Jurídico actual de las Mutualidades de Previsión Social**

Hasta el momento hemos venido tratando las mutualidades de previsión social desde la óptica de su funcionalidad en relación con el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, no obstante, teniendo en cuenta que la temática de este trabajo es eminentemente jurídica consideramos razonable hacer una sucinta referencia a cuál es el régimen jurídico aplicable a su creación y a su funcionamiento.

Así pues el legislador español, tal y como hemos señalado previamente (*vid supra 2.1*) ha venido regulando las mutualidades de previsión social conjuntamente con las entidades aseguradoras, considerando estas como un todo y a la mutualidad como una especie, así lo vino considerando la Ley de 1941 y la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado que, como decimos, por primera vez incluyó a las mutualidades de previsión social entre los tipos de seguros.<sup>20</sup>

No obstante, en la actualidad, el cuerpo legal del ordenamiento interno que da cobertura jurídica a la existencia de las mutualidades de previsión social es la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras y el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, el cual se mantiene vigente en los aspectos relativos a la definición y características básicas de las mismas y, a su vez, deroga los artículos 64 y ss. de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Cabe señalar, no obstante, que la aprobación de la Ley 20/2015 trae causa de la obligación de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Herrera, E. (2023, 13 octubre). Las jubilaciones “indignas” de los abogados mutualistas ponen al descubierto los riesgos de las pensiones privadas. *elDiario.es*. [https://www.eldiario.es/politica/jubilaciones-indignas-abogados-mutualistas-ponen-descubierto-riesgos-pensiones-privadas\\_1\\_10587847.html](https://www.eldiario.es/politica/jubilaciones-indignas-abogados-mutualistas-ponen-descubierto-riesgos-pensiones-privadas_1_10587847.html)

<sup>22</sup> Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (*DO L 335 de 17.12.2009, p. 1*) Cabe señalar que esta Directiva ha sido modificada posteriormente por la Directiva 2014/51/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014

Es en esta Ley 20/2015<sup>23</sup>, también conocida por sus siglas LOSSEAR, en concreto en el artículo 27.1 se declara que la actividad aseguradora únicamente podrá ser realizada por las siguientes entidades privadas: sociedad anónima, sociedad anónima europea, mutua de seguros, sociedad cooperativa, sociedad cooperativa europea y mutualidad de previsión social, sin perjuicio de que la definición concreta la hallemos en el artículo 43 del mismo cuerpo legal, como ya se ha detallado (*vid supra* 2.2º).

No obstante, en lo que respecta a las mutualidades de previsión social, esta ley opera como primer soporte legal para una ulterior configuración jurídica la cual se completa con el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras<sup>24</sup> y el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social<sup>25</sup>,

Con respecto al primero de estos reglamentos por orden de concreción a la materia relativa a las mutualidades de previsión social, esto es, el Real Decreto 1060/2015, cabe señalar que la finalidad fundamental del mismo es completar la transposición de la ya mencionada Directiva 2009/138/CE, más conocida como Directiva Solvencia II, si bien, este Real Decreto se circunscribe a transponer aquellos preceptos cuya transposición no requiere rango legal. Así mismo, podemos apuntar que tal técnica jurídica consistente en elaborar una ley y un posterior reglamento, aun siendo frecuente en infinidad de materias, no es consecuencia de ninguna norma imperativa, dado que podía haberse optado por regular todos los aspectos concernientes a esta materia en la propia LOSSEAR, en base al principio de congelación del rango.<sup>26</sup>, si bien, tal opción no parece la más acertada desde el punto de vista técnico habida cuenta del carácter eminentemente técnico de la materia, la cual se inclina por una regulación de rango legal por las ventajas a la hora de elaborar modificaciones y adaptaciones de la normativa.

En lo que respecta a la materia relativa a las mutualidades de previsión social, en este Real Decreto 1060/2015, no se establece un régimen especial propio fuertemente diferenciado del resto de entidades aseguradoras, al menos en la parte sustantiva del

---

<sup>23</sup> Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. «BOE» núm. 168, de 15/07/2015.

<sup>24</sup> Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. «BOE» núm. 288, de 02/12/2015.

<sup>25</sup> Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social. «BOE» núm. 15, de 17/01/2003.

<sup>26</sup> Arzo Santisteban X,y Silvia del Saz. (2024). *Derecho Administrativo I: Sistema de fuentes y organización administrativa* (p. 130).

texto legal, sino determinadas particularidades las cuales se incluyen en la regulación general de las entidades aseguradoras, por ejemplo lo relativo a la ampliación de la autorización administrativa o en lo que respecta a la determinación de los fondos propios. Quizás lo más relevante de este Real Decreto en lo que a mutualidades de previsión social respecta se encuentra en la parte final, en concreto en la disposición final segunda, la cual modifica el Real Decreto 1430/2002 con el fin de precisar el régimen jurídico de los socios, estableciendo la posibilidad de que puedan formar parte de la Junta Directiva personas que no ostenten la condición de mutualista, lo cual incide positivamente en la profesionalización de los órganos de administración de tales entidades<sup>27</sup>.

Con respecto al ya anunciado reglamento de mutualidades de previsión social aprobado por Real Decreto 1430/2002, siendo la norma en la que más se concreta y regula el régimen jurídico específico de las mutualidades de previsión social, vamos centrarnos en la regulación relativa al ámbito de cobertura y prestaciones de las mismas. Así, el artículo 15 de este reglamento dispone que las operaciones de seguro que las mutualidades podrán realizar son: *“la cobertura de las contingencias de muerte, viudedad, orfandad y jubilación, en forma de capital o renta, así como el otorgamiento de prestaciones por razón de matrimonio, maternidad e hijos; La cobertura de las contingencias de accidentes e invalidez para el trabajo, enfermedad, defensa jurídica, asistencia y defunción como prestación del servicio de enterramiento o reembolso de gastos por el mismo concepto; y el otorgamiento de prestaciones para subvenir a necesidades motivadas por hechos o actos jurídicos que impidan temporalmente el ejercicio de la profesión”*, no obstante, las prestaciones económicas derivadas de estos riesgos no pueden ser ilimitadas sino que se ajustan al límite establecido en el artículo 65 de la Ley, si bien, técnicamente no se remite ni Real Decreto Legislativo 6/2004 ni a la LOSSEAR por ser estas posteriores, sino a la Ley 30/1995<sup>28</sup>, hoy derogada, por lo que hemos de entender su remisión a las normas relativas al ámbito de cobertura y prestaciones de la nueva normativa, la cual, en una buena técnica de producción normativa se mantuvo en un primer momento en el numeral 65 del Real Decreto Legislativo Real Decreto Legislativo 6/2004, marcando el límite en 21.000€ como renta anual y su equivalente actuarial en el caso de percepción única de capital, aunque tal

---

<sup>27</sup> Nogales Lozano, F. (2007). *La empresa familiar y los nuevos retos de gestión*. Escuela de Organización Industrial. p 58

<sup>28</sup> Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. «BOE» núm. 268, de 09/11/1995.



importe podía verse reducido en el caso de mutualidades incursas en algunas de las causas que hubiesen producido su disolución o estén sujetas a medidas de protección especial hubieran sido adoptadas por la Dirección General de Seguros y Fondos Públicos, estableciéndose el límite en 18.000€ como renta anual y 78.000€ como percepción única de capital. Sin embargo, al haberse derogado esta disposición, la regulación actual se halla en el artículo 44 de la LOSSEAR, con un contenido muy similar en lo normativo, aunque modificado en lo referente a las cuantías, de tal manera que el límite ordinario se marca en 30.000€ como renta anual o su equivalente actuarial en el caso de percepción única de capital estableciéndose el límite adicional de 300.000€ anuales. En lo que respecta al régimen especial para los casos de concurrencia de situaciones especiales, se mantiene el mismo régimen jurídico con idénticas cuantías. Hay parte de la doctrina que entiende que la interpretación podría no ser pacífica y que incluso cabría llegar a entender que estas cuantías operan sólo en aquellos supuestos en los que la protección social brindada por la mutualidad se configura como complementaria al sistema público y no alternativo. Si bien, la doctrina mayoritaria, las propias mutualidades<sup>29</sup> y la admiración pública entiende que tales límites operan en ambos supuestos.

Junto con esta normativa que podríamos denominar heterónoma, esto es, producida por un poder externo al sujeto que ha de ser aplicado, podemos, se encuentra la norma autónoma por excelencia de estas organizaciones y, en general, de cualquier tipo de persona jurídica, esto es, sus estatutos<sup>30</sup>. La existencia de esta norma viene impuesta, además de por su propia naturaleza jurídica, por imperativo de la Ley, la cual, además ha de contener unos requisitos mínimos, tales como el ámbito territorial o los derechos y obligaciones de los mutualistas.

Para culminar con el régimen jurídico aplicable puede señalarse también las siguientes normas que, aunque se alejan del concepto de ley, tanto en sentido amplio como restringido, pero por su contenido no las podemos situar en el concepto de acto administrativo<sup>31</sup>, podríamos citar la Circular 1/2018 del Ministerio de Economía

---

<sup>29</sup> *Plan Alternativo al RETA / Mutualidad.* (s. f.). Mutualidad. <https://www.mutualidad.com/productos/autonomos/plan-alternativo-autonomo/#:~:text=Coberturas,-Coberturas%20incluidas&text=El%20mutualista%20recibe%20una%20prestaci%C3%B3n,de%20riesgo%20que%20tenga%20suscritas.&text=Hasta%20300.000%20%E2%82%AC>.

<sup>30</sup> Alfaro, J. (2021, 26 julio). *Los estatutos sociales como regla contractual - Almacén de Derecho.* Almacén de Derecho. <https://almacenederecho.org/los-estatutos-sociales-como-regla-contractual>

<sup>31</sup> Cassese, S. (2014). *Derecho Administrativo: historia y futuro.* INAP.

Industria y Competitividad<sup>32</sup> la cual aunque vigente es de difícil aplicación a las mutualidades de previsión social.

Por último y escapándose del concepto de régimen jurídico en sentido estricto al no constituir fuente del derecho en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 CC, podemos citar en cuanto a la jurisprudencia las siguientes sentencias: en primer lugar, la ya analizada y que afecta de un modo más directo al concepto de asegurado, sentencia del Tribunal Constitucional 244/1991 y, desde una óptica más técnica en relación con el título competencial para el dictado de normas de desarrollo la sentencia del Tribunal Supremo 7217/2006 <sup>33</sup>que resuelve el recurso interpuesto por la Generalitat de Catalunya impugnando determinados preceptos del reglamento de mutualidades de previsión social al entender que invaden materias propias de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 126 del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>34</sup>.

En conclusión podemos afirmar que el régimen jurídico de las mutualidades de previsión social ha venido experimentando cambios los cuales han dado lugar a cuerpos legales diferenciados, si bien, estos cambios no se han venido produciendo por una falta de adaptación del régimen jurídico precedente a la realidad social del momento, sino más bien por imperativo de las modificaciones operadas por la transposición de la normativa europea, la cual, en términos generales ha intentado adaptarse principalmente a los cambios económicos y financieros.

#### **2.4º Importancia de las mutualidades para profesionales específicos. La Mutualidad General de previsión social de los Gestores Administrativos y la Mutualidad General de la Abogacía.**

Hasta el momento en este apartado segundo hemos analizado las mutualidades de previsión social desde una perspectiva jurídica, centrándonos en su régimen jurídico y en el ámbito de protección que éstas brindan. Si bien, hay dos aspectos fundamentales los cuales no pueden pasar de inadvertido a la hora de examinar estos entes: uno es la organización de los mismos, a lo que vamos a dedicar parte del siguiente apartado al hablar concretamente de la Mutualidad General de la Abogacía y la Mutualidad General

---

<sup>32</sup> Circular 1/2018, de 17 de abril, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se desarrollan los modelos de informes, las guías de actuación y la periodicidad del alcance del informe especial de revisión del informe sobre la situación financiera y de solvencia, individual y de grupos, y el responsable de su elaboración. «BOE» núm. 100, de 25 de abril de 2018, páginas 43490 a 43551 (62 págs.)

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 7217/2006 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª), de 10 de octubre de 2006 (recurso 86/2003)

<sup>34</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. «BOE» núm. 172, de 20/07/2006.

de los Gestores Administrativos (*vid infra 3.1*), y la otra es la funcionalidad de estos entes, o dicho de otro modo, el porqué de la existencia de las mutualidades de previsión social, no ya desde el punto de vista estrictamente jurídico e histórico, lo cual ya ha sido analizado, sino la motivación económico-social que, en cierto modo sigue justificando su existencia.

Así podemos señalar dos tipos de motivos que justifican la existencia de las mutualidades y la idea de que algunas de ellas puedan operar como alternativas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, por un lado razones de corte más esencialista, que entiendes que la justificación de la existencia de estos entes ha de descansar en buena medida en decisiones de tipo individual, fundamentándose en última instancia en la libertad individual<sup>35</sup>; y, por otro lado, podemos hablar de argumentos de corte más prácticos y utilitarios, los cuales descansan fundamentalmente en cuestiones de oportunidad económica y, en buena medida, en las carencia que puede presentar el sistema de Seguridad Social en relación a determinados riesgos en circunstancias determinadas relacionadas con la cotización.

En nuestro caso, dado el objeto del trabajo, nos limitaremos a las razones de tipo práctico, centrándonos fundamentalmente a aquellas que justifican el reconocimiento de las mutualidades de previsión social como alternativas al RETA, concretamente en lo que respecta a la Mutualidad General de previsión social de los Gestores Administrativos y la Mutualidad General de la Abogacía.

Con carácter previo ha de señalarse que el sistema español de seguridad social es, en términos generales, un sistema de reparto y de prestación definida<sup>36</sup> el cual se financia con ingresos específicos<sup>37</sup>, aunque con matizaciones, dado que como es sabido los sistemas puros en este punto no tienden a darse en la práctica. Esto ha venido provocando el los trabajadores por cuenta propia que la contribución al sistema a través de las cotizaciones haya de hacerse de forma imperativa y, sin perjuicio de determinadas excepciones, hasta el momento esta contribución se establecía de forma obligatoria, independientemente de cual fuese el nivel de ingresos del trabajador. Esto ha provocado que la inclusión en el RETA se haya producido con ciertas reticencias en aquellas profesiones en las que el inicio de la actividad económica es complicado, bien por las

---

<sup>35</sup> Ruiz Jarabo Colomer I. *Impuestos o libertad. La hernia fiscal que estrangula a los españoles* (2022) Gaveta Ediciones.

<sup>36</sup> Confederación Española de Mutualidades. (2024, 15 febrero). *Home - Confederación Española de Mutualidades*. Confederación Española de Mutualidades -. <https://www.confederacionmutualidades.es/>

<sup>37</sup> Sabater, A. R. (1974). *Instituciones y economía de la seguridad social española*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros.

propias barreras de mercado, bien por la alta competencia. Este es el caso de las profesiones de gestor administrativo y de abogado, en los que a menudo, las carreras de cotización pueden llegar a ser irregulares y la obligación de contribuir por encima de los ingresos había venido suponiendo una dificultad.

Puede afirmarse, por ende, que para las carreras profesionales en las que existen periodos de cotización inestables y con fuertes variaciones, pueden tomarse dos soluciones generales: la primera sería pasar de un sistema financiado con ingresos específicos a uno financiado con ingresos generales, solución la cual implica un riesgo potencial dado que, en principio, esta financiación con ingresos generales implicaría dejar de aislar las pensiones del resto de gastos presupuestarios, lo que podría desprotegerlas en el corto plazo de las injerencias económicas que afectasen al resto de partidas presupuestarias; y, por otro lado, el mutualismo laboral, en el que el sistema que se emplee sea de contribución definida pero flexible en el que, sobre todo, en los primeros años de ejercicio profesional el trabajador por cuenta propia no se vea ante la tesitura de haber de hacer frente a un importe de cotizaciones sociales superior a menudo a los propios ingresos, lo cual impide cualquier tipo de planificación financiera. No obstante, como tendremos ocasión de señalar en el siguiente apartado (*vid infra 3*), aunque en principio, desde el punto de vista de la política social general, se ha preferido mantener el sistema mutualista materializado en las mutualidades de previsión social en lugar de apostar por un sistema de financiado con ingresos generales, sin perjuicio de determinadas cantidades como los complementos a mínimos, los cuales han de financiarse con cargo a los presupuestos<sup>38</sup>, sosteniendo que en lo que respecta esta era la mejor opción en lo que a intereses generales se refiere, este sistema, fundamentalmente de capitalización y de contribución definida basados en cuentas individuales, han ocasionado situaciones en las cuales las pensiones, principalmente las de jubilación y muy concretamente en la Mutualidad General de la Abogacía son tan exiguas que, en la práctica no permiten al trabajador por cuenta propia retirarse<sup>39</sup>, cuestión a la cual dedicaremos el siguiente apartado (*vid. infra 3.3*).

---

<sup>38</sup> García Ortega, J., PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F., & Ramírez Martínez, J. M. (2023). Curso básico de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 19a edición (p. 443). Tirant lo Blanch.

<sup>39</sup> Salvador, I. (2024, 3 febrero). 390 euros de pensión después de 44 años trabajando como abogado: la otra realidad detrás de la toga. *Cadena SER*. <https://cadenaser.com/cmadrid/2024/02/03/390-euros-de-pension-despues-de-44-anos-trabajando-como-abogado-la-otra-realidad-destras-de-la-toga-radio-madrid/>

### **3º Problemática de la Mutualidad General de la Abogacía en relación con las pensiones de jubilación. Contraposición con la Mutualidad General de previsión social de los Gestores Administrativos.**

Habiendo analizado el régimen jurídico general de las mutualidades de previsión social y la funcionalidad de las mismas, sosteniendo que la existencia de este tipo de entidades puede ser positiva desde el punto de vista de los intereses generales y muy concretamente desde la óptica del gasto público, en este apartado intentaremos adentrarnos en la problemática individual que ha podido suponer este sistema mutualista. En este apartado analizaremos también, por un lado, cual puede ser el papel de la administración pública para intentar poner remedio a la problemática; y, por otro, cuál puede ser el papel del Gestor Administrativo como profesional en lo que a asesoramiento y gestión se refiere.

Para llevar a cabo esta tarea, además de las fuentes propias de cualquier trabajo eminentemente jurídico, esto es, como ya hemos señalado, legislación, jurisprudencia y doctrina, también consideraremos otro tipo de fuentes como las periodísticas que puedan recoger situaciones individuales, al ser un problema de actualidad.

#### **3.1º Comparativa de la estructura y funcionamiento de la Mutualidad General de la Abogacía y la Mutualidad General de Gestores Administrativos.**

Para abordar esta temática, es imprescindible hacer mención no sólo al régimen económico-financiero de las mutualidades de previsión social, sino también al régimen organizativo de las mismas, para lo cual es imprescindible incluir este apartado de carácter más descriptivo, sin perjuicio del análisis crítico que dejaremos para el final del mismo.

La estructura organizativa básica de las mutualidades de previsión social es la prevista en el ya mencionado Reglamento de mutualidades de previsión social, en concreto en su Título IV. Así el artículo 35, declara que los órganos sociales de las mutualidades de previsión social son la asamblea general y la junta directiva, aunque permite, tanto que existan otros como que éstos tengan otras denominaciones, dejando gran libertad a los estatutos para que regulen de que manera ha de garantizarse la participación de los mutualistas en el gobierno de la entidad.

En efecto, mientras que la Junta Directiva, es el órgano de gobierno cuya principal función es fijar las directrices generales de actuación en la gestión de la sociedad, la asamblea general es el órgano supremo de expresión de la voluntad social cuyas

funciones básicas con indelegables a otros órganos sociales, sean estos preceptivos o potestativos.

Teniendo en cuenta que la estructura básica de estas entidades esta compuesta por estos dos órganos sociales podemos señalar que en el caso de la Mutualidad General de la Abogacía esta estructura se torna algo más compleja<sup>40</sup>, dado que, junto con los órganos preceptivos, es decir, la Asamblea General y la denominada Junta de Gobierno (equivalente a Junta Directiva), existen por imposición de los estatutos una Comisión Ejecutiva, un Comisión de Auditoría y una Comisión de Nombramientos y retribuciones.

Así, la Comisión Ejecutiva, se configura como una comisión permanente de la Junta de Gobierno, lo que en un lenguaje más general podría denominarse como un órgano de gobierno de la Junta de Gobierno a la que le corresponden esencialmente las funciones quizás más delicadas de la gestión ordinaria de la mutualidad, tales como la decisión sobre las inversiones y operaciones siempre bajo la dirección de la Junta de Gobierno o otorgar las prestaciones sociales en la forma y condiciones prevista. Por otro lado, la Comisión de Auditoría es un órgano dependiente de la Junta de Gobierno cuyas funciones son de carácter eminentemente técnico, siendo su labor fundamentalmente de control y supervisión financiera, tareas las cuales por sus características particularmente técnicas son objeto de Reglamento aparte. Cuestión similar ocurre con la Comisión de Nombramientos y Retribuciones, si bien, la razón de ser de este órgano social es más bien velar por la correcta aplicación de las políticas de transparencia, así como aquellas de carácter eminentemente social, tales como las políticas de igualdad.

Junto con estos órganos sociales cabe señalar que, junto con el presidente de la Mutualidad, existe la figura del Director General. La diferencia básica entre el primero y el segundo es que, mientras el presidente de la Mutualidad es una figura de carácter preceptivo según el Reglamento de mutualidades y sus funciones son de dirección estratégica de la mutualidad, el Director General es un cargo de creación estatutaria, cuyas funciones, aunque también son, lógicamente, de dirección, se limitan más a la gestión ordinaria y técnica de la mutualidad

Siguiendo con la comparación en lo que a la estructura respecta, cabe señalar que, por otro lado la Mutualidad General de previsión de los Gestores Administrativos aun abarcando más órganos sociales que los mandatados estrictamente por el Real Decreto

---

<sup>40</sup> Dev, G. (2024, 7 febrero). *Sobre nosotros - Mutualidad*. Mutualidad. <https://www.mutualidad.com/sobre-nosotros/>

1430/2002 tiene una estructura más sencilla, siendo así que, junto con la Asamblea General y el Consejo Rector (denominación elegida para nombrar a la Junta Directiva) solamente hallamos un órgano social de creación estatutaria (junto a la Dirección, formada por un Secretario Técnico), la Comisión Permanente, sin perjuicio de que el propio artículo 28 de los Estatutos prevé de forma indirecta la posibilidad de crear otras comisiones. De este modo, la Comisión Permanente podríamos decir que es el homólogo de la Comisión Ejecutiva de la Mutualidad General de la Abogacía, pero destacamos ésta podrá estar formada por más miembros que los que forman la Comisión Permanente de la mutualidad de gestores al sólo contemplar como miembros de la misma a cuatro figuras: el Presidente, el Tesorero, el Contador, el Vocal primero y el Secretario de la mutualidad.

En términos generales, puede decirse, como ya se ha advertido que la estructura de la Mutualidad de la Abogacía es algo más compleja que la de la Mutualidad de los Gestores Administrativos. Si bien, no puede afirmarse en absoluto, que del contenido de los estatutos se extraiga que la organización de la Mutualidad de la Abogacía es la óptima, dado que, a nuestro juicio, la presencia de tal cantidad de órganos y el hecho de que la elección de sus miembros haya de pasar necesariamente, bien por la Junta de Gobierno, bien por la Asamblea General, puede implicar una ralentización del funcionamiento de la Mutualidad. En cambio, creemos que si puede aseverarse que la estructura de funcionamiento de la Mutualidad General de los Gestores Administrativos, al menos, si se intenta plantear desde un prisma más técnicos, intentando en la medida de lo posible que el carácter profesional sea el que prime a la hora de llevar a cabo nombramientos de los cargos de carácter técnico, tales como el Contador o el Tesorero, previsión la cual no se percibe, al menos no de la misma manera en la Mutualidad de la Abogacía.

### **3.2º El cálculo de las prestaciones y de las aportaciones.**

Una vez analizada y examinada la estructura interna de ambas mutualidades, aunque efectivamente puede vislumbrarse diferencias entre los regímenes jurídicos de tipo autónomo de ambas, no puede afirmarse que ésta sea la causa de la problemática latente en relación con las prestaciones de las que la Mutualidad de la Abogacía, principalmente, es deudora. De hecho, a nuestro juicio, entendemos que quizás el motivo por el que se haya acordado la creación de más órganos sociales en la Mutualidad de la Abogacía, haciendo su estructura y gestión más compleja, radique esencialmente en la cantidad de abogados que hay en estos momentos, en la actualidad,

132.000 en España <sup>41</sup>. De este modo, corresponde a este párrafo hacer mención a cual es el método de cálculo de las prestaciones.

Comenzando por la Mutuality General de la Abogacía, su régimen financiero, además de en sus estatutos, y de una forma más concreta, queda determinado en el Reglamento de Aportaciones y Prestaciones de la propia Mutuality. En concreto en su artículo 5 se establece que “*El Plan Universal de la Abogacía se rige por el régimen financiero de capitalización individual, conforme al cual quedan determinados los derechos de contenido económico de los mutualistas*” añadiendo que dicho plan “*pertenece a la modalidad de aportación definida en relación a la cobertura de Ahorro-Jubilación y de prestación definida respecto a las de riesgo*”. Esto implica que la estructura financiera de la Mutuality General de la Abogacía sigue el esquema común de reparto-prestación definida y capitalización-contribución definida.

Visto lo cual, entendemos que parte de la problemática puede estribar sobre la regulación que aquí se hace de las aportaciones, tanto de la cuantía como de la periodicidad de las mismas, a este respecto se establece que la cuantía se elegirá por los mutualistas dentro de los límites máximos y mínimos, en la actualidad estos límites, en aplicación de la Ley, al igual que ocurre con la Mutuality General de los Gestores Administrativos, alcanza el 80% de la cuota del RETA, esto es, 65€ mensuales fraccionados (recordemos que según lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento de prestaciones y aportaciones la periodicidad de las mismas en anual y por anticipado).

No obstante, es en este cálculo de aportaciones en el que encontramos la diferencia fundamental entre el sistema de una y otra entidad. Pues mientras que en la Mutuality General de los Gestores Administrativos, tal y como hemos señalado, también se acoge la posibilidad de aportar en una cuantía equivalente al 80% de la cuota RETA, se establece que si el segundo año los ingresos son superiores al SMI, la libre determinación de la cuota quedará limitada en función de cuáles sean esos ingresos<sup>42</sup>, previsión la cual no se hace en el Reglamento de Aportaciones y Prestaciones de la Mutuality General de la Abogacía, sin perjuicio de que, en cumplimiento de la legislación vigente el sistema que se haya escogido para imponer paulatinamente la

---

<sup>41</sup> UNIE. (2023, 28 noviembre). ¿Cuánto gana un abogado en España? UNIE. <https://www.universidadunie.com/blog/cuanto-gana-un-abogado-espana#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Bar%C3%B3metro%20Interno%20de,y%20qu%C3%A9%20camino%20puede%20elegir.>

<sup>42</sup> Preguntas frecuentes - MUTUAGA. (2024, 25 enero). MUTUAGA. <https://mutuaga.com/preguntas-frecuentes/>



subida de la cuota de aportación, haya radicado en los años, en vez de en lo realmente ingresado.

Habiendo analizado el sistema de cálculo de la prestación de jubilación, en principio idéntico en ambas mutualidades (de capitalización consistente en acumular aportaciones en cuenta individual con el fin de constituir un fondo propio<sup>43</sup>), y habiendo examinado la sutil pero fundamental diferencia entre la forma de calcular la aportación periódica de una y otra mutualidad, no podemos afirmar de forma rotunda que sea esta la única causa, aunque sin duda ha influido, de la generación de pensiones absolutamente insuficientes en el seno de la Mutualidad de la Abogacía.

Así pues, entendemos que parte de la problemática, además de en las cuestiones técnico-financieras que ya se han anunciado, también se halla en un cambio de régimen producido en el seno de la Mutualidad General de la Abogacía a nuestro juicio insuficientemente informado a los mutualistas. Así, al igual que venía sucediendo en otras mutualidades, el sistema primero que adoptó la Mutualidad General de la Abogacía, fue el de sistema de capitalización colectiva, más similar al de reparto, de tal manera que eran los activos los que pagaban las pensiones de los pasivos, es decir, de los abogados retirados. En parte este sistema se mantuvo a causa de que había un gran número de letrados los cuales habían aportado en gran cuantía a la Mutualidad y para evitar el riesgo de pérdida de esa aportación, asegurándoseles, en teoría, la integridad de sus pensiones.

Sin embargo, tal sistema y la propia mutualidad, como hemos podido desarrollar a lo largo de este TFM, muto a un sistema de aseguradora<sup>44</sup>. Entendemos por tanto que, parte de la problemática está en que tales cambios debían haber ido acompañado de sistemas que, en su caso, hubieran permitido el cambio del sistema mutualista al sistema público.

Junto con todo lo expuesto, a nuestro juicio además de la problemática relativa a la presunta falta de transparencia alegada por los abogados afectados<sup>45</sup> y al régimen

---

<sup>43</sup> Roqué, H. (2023, 13 junio). *Sistema de reparto vs capitalización individual*. Alter Mutua. <https://www.altermutua.com/es/sistema-reparto-vs-capitalizacion-individual/#:~:text=El%20sistema%20de%20capitalizaci%C3%B3n%20individual,rendimientos%20que%20se%20vayan%20generando>.

<sup>44</sup> Herrera, E. (2023, 13 octubre). Las jubilaciones “indignas” de los abogados mutualistas ponen al descubierto los riesgos de las pensiones privadas. *elDiario.es*. [https://www.eldiario.es/politica/jubilaciones-indignas-abogados-mutualistas-ponen-descubierto-riesgos-pensiones-privadas\\_1\\_10587847.html](https://www.eldiario.es/politica/jubilaciones-indignas-abogados-mutualistas-ponen-descubierto-riesgos-pensiones-privadas_1_10587847.html)

<sup>45</sup> Herrera, E. (2023, 13 octubre). Las jubilaciones “indignas” de los abogados mutualistas ponen al descubierto los riesgos de las pensiones privadas. *elDiario.es*.

jurídico distinto en lo que respecta al cálculo de las aportaciones periódicas, entendemos que existe un tercer factor de carácter más socio-económico, pues si bien es cierto que la profesión de abogado goza de un cierto prestigio social, tal prestigio no siempre está acompañado de una remuneración acorde al mismo, lo cual se acentúa mucho más en los primeros años<sup>46</sup>, precisamente en aquellos en los que la decisión de si optar por el sistema público o por la mutualidad se ha de tomar, sin perjuicio de que en la mayoría de casos estas remuneraciones se vean incrementadas en la medida en la que avanza la carrera profesional. Esto, a nuestro juicio ha podido provocar que, al contrario que lo sucede en otras profesiones, incluida a nuestro juicio la de gestor administrativo, la decisión de un joven letrado de aportar poco al principio de su vida profesional con el respaldo de la normativa y agravado por la falta de información financiera haya provocado que tal situación se haya arrastrado a lo largo de la vida laboral teniendo como resultado tal situación no deseada.

### **3.3° La labor del Gestor Administrativo de cara a esta problemática.**

La labor del Gestor Administrativo como profesional, en este caso, ha de ser esencialmente de asesoramiento en la materia sin perjuicio de las gestiones materiales que en este aspecto puedan llevarse a cabo.

Así entendemos que a cualquier letrado que en la actualidad busque asesoramiento en una gestoría administrativa con el fin de darse de alta como trabajador por cuenta propia, el gestor ha de informarle de los riesgos de este sistema. En concreto, en el supuesto de que el letrado, al que se le presumen unos ciertos conocimientos, conozca el funcionamiento general de una mutualidad de previsión social, el gestor deberá aclararle que en este caso el funcionamiento en lo que respecta a la aportación periódica, aún siendo ligeramente distinto, en un medio o largo plazo puede afectar significativamente a la percepción de las prestaciones.

En definitiva, salvo que el cliente indicase otra cosa, entendemos que, en el caso de que nos pida un asesoramiento más concreto con el fin de que le indiquemos cual es a nuestro juicio la mejor opción de cara a su futuro, en este caso, le indicaríamos que dados los entresijos del sistema financiero de la Mutualidad General de la Abogacía, entendemos que lo óptimo en esta situación es darse de alta en el Régimen Especial de

---

[https://www.eldiario.es/politica/jubilaciones-indignas-abogados-mutualistas-ponen-descubierto-riesgos-pensiones-privadas\\_1\\_10587847.html](https://www.eldiario.es/politica/jubilaciones-indignas-abogados-mutualistas-ponen-descubierto-riesgos-pensiones-privadas_1_10587847.html)

<sup>46</sup> Labarca, M. J. (2023, 20 diciembre). Casi la mitad de los abogados ganan menos de 40.000 euros de media al año. *elconfidencial.com*. [https://www.elconfidencial.com/juridico/2023-12-20/casi-la-mitad-de-los-abogados-del-icam-gana-menos-de-40-000-euros-de-media-al-ano\\_3795863/](https://www.elconfidencial.com/juridico/2023-12-20/casi-la-mitad-de-los-abogados-del-icam-gana-menos-de-40-000-euros-de-media-al-ano_3795863/)

Trabajadores Autónomos, dejando en todo la caso la Mutualidad General de la Abogacía un papel complementario al sistema público.

Cabe aclarar que, tal y como puede deducirse de lo hasta aquí expuesto, este asesoramiento no cabe hacerlo de forma genérica a todo profesional que tenga la posibilidad de acogerse a un régimen mutualista alternativo a la Seguridad Social, sino que tal asesoramiento se reserva a los que quieran acceder a la Mutualidad General de la Abogacía. No obstante, innecesario, es decir, que habrá de tenerse en cuenta las circunstancias particulares del cliente, en cualquier caso.

### **3.4º Posibles soluciones.**

Sin perjuicio de todo lo expuesto hasta el momento, la realidad es que en la actualidad existe, ya no solo un potencial problema, sino un problema de todo punto real en el que hay abogados que por el estado económico de sus cuentas individuales de capitalización les resulta del todo imposible retirarse y disfrutar de una pensión de jubilación mínimamente digna.

Desde la óptica del gestor administrativo, en el supuesto de un cliente abogado el cual lleva un tiempo aportando lo mínimo a la mutualidad y en la actualidad su preocupación por este asunto le lleva a pedir asesoramiento, nuestra recomendación sería cambiar al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con el fin de que al menos el tiempo que le reste hasta la edad de jubilación tenga garantizada la pensión mínima establecida para el sistema público, indicándole la posibilidad de que siga manteniéndose como mutualista, si bien no ya como sistema alternativo al RETA, sino como complementario al mismo.

En cambio, entendemos que si la edad de jubilación ya ha sido alcanzada las posibilidades reales de que el trabajador por cuenta propia abogado mutualista pueda acceder a una pensión mínimamente decente pasan necesariamente por la intervención pública. En este sentido se está pronunciando ya la administración de la Seguridad Social, dejando entrever la posibilidad de realizar una pasarela entre el sistema mutual y el sistema público<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Del Rosal, P. (2024, 11 marzo). ¿Jaque mate a la Mutualidad de la Abogacía? El Gobierno quiere RETA obligatorio en 2027. *elconfidencial.com*. [https://www.elconfidencial.com/juridico/2024-03-11/jaque-mate-mutualidad-abogacia-reta-obligatorio-2027\\_3845290/](https://www.elconfidencial.com/juridico/2024-03-11/jaque-mate-mutualidad-abogacia-reta-obligatorio-2027_3845290/)

#### **4º Desarrollo sostenible. Trabajo decente y crecimiento económico.**

Esta sección del Trabajo de Fin de Máster tiene como objetivo dar cumplimiento al requisito de introducción de un apartado relativo a los objetivos de desarrollo sostenible establecidos por la Organización de Naciones Unidas<sup>48</sup> también conocidos como Objetivos Globales o más comúnmente, en el ámbito político-económico, como Agenda 2030, al operar este año como término máximo en el que idealmente deberían alcanzarse tales fines.

A título introductorio y con el fin exponer cuál ha sido el criterio para efectuar incorporación del presente apartado en este TFM, conviene señalar sucintamente cuales son, en concreto, dichos objetivos de desarrollo sostenible. Así pues, la ONU ha erigido 17 objetivos globales<sup>49</sup>: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones solidarias; y alianzas para lograr los objetivos.

Como puede apreciarse, el conjunto de los objetivos persigue como fin específico deseable la consecución de un futuro, en términos globales, mejor y, concretamente, más sostenible para el conjunto de la población de todo el mundo<sup>50</sup>. No obstante, tales fines, aunque tienen como principio rector y objetivo final la realización de un *“plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad”*, se concentran en tres grandes planos: económico, social y ambiental. Del mismo modo, los diecisiete grandes objetivos se intentan materializar en 169 metas. Todo ello implica que la posibilidad de que una única disciplina o ámbito de conocimiento, individualmente considerado, abarque todos y cada uno de estos objetivos y atienda a la particularidad individual de las distintas metas se torne prácticamente imposible, sin perjuicio de la colaboración interdisciplinar entre los distintos ámbitos de conocimiento.

---

<sup>48</sup> Resolución 70/01 de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015) disponible en: [undocs.org/A/RES/70/1](https://undocs.org/A/RES/70/1).

<sup>49</sup> Gamez, M. J. (2022, 24 mayo). *Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible*. Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>50</sup> Resolución A/RES/71/313 de la Asamblea General “Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” A/RES/71/313 (10 de julio de 2017) disponible en: [undocs.org/A/RES/71/313](https://undocs.org/A/RES/71/313)

Ante esta problemática, parece más lógico, por ende, intentar abarcar un objetivo concreto dentro del ámbito de conocimiento en el que se desarrolla un determinado proyecto o trabajo, siendo este el criterio que hemos adoptado en este TFM.

De ahí que, para este trabajo, al circunscribirse al ámbito jurídico y más concretamente a la rama social del derecho<sup>51</sup>, hayamos escogido el objetivo 8, esto es, el objetivo de promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Por último, cabe señalar en relación con los objetivos de desarrollo sostenible, que éstos no nacen de forma autónoma ni son fruto de la coyuntura política actual, sino que en buena medida nacen como retome de los originarios Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el fin de lograr lo que estos no pudieron.

#### **4.1º Concepto de desarrollo sostenible en el contexto laboral.**

Tal y como hemos señalado en el subapartado anterior (*vid supra* 4) para el desarrollo del presente TFM y con el fin de cumplir el requisito de tratar en él los objetivos de desarrollo sostenible, hemos preferido centrarnos en el que, a nuestro juicio, tiene una mayor relación directa con el contenido del trabajo, esto es, las mutualidades de previsión social.

No obstante, el objetivo 8, denominado en la resolución de la ONU<sup>52</sup> “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, más frecuentemente nombrado como “trabajo decente y crecimiento económico” consta de doce metas concretas<sup>53</sup>, entre las cuales nosotros, por su vinculación más directa con el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, vamos a señalar las siguientes: promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros; de aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y proteger los derechos laborales y promover un entorno de

---

<sup>51</sup> Op. cit. Melgar, A. M. (2021). pp. 12-40

<sup>52</sup> Resolución 70/01 de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015) disponible en: [undocs.org/A/RES/70/1](https://undocs.org/A/RES/70/1).

<sup>53</sup> Moran, M. (2024, 26 enero). *Crecimiento económico - Desarrollo Sostenible*. Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Teniendo en cuenta que la función esencial del Derecho del Trabajo es “*la tutela del trabajador, en cuanto que sujeto personalmente implicado en la relación de trabajo y en cuanto que contratante débil*”<sup>54</sup> y que, por el contenido concreto del propio TFM, esto es, las mutualidades de previsión social y su problemática, son estas metas las que de una forma tangible son más afines.

En nuestro caso, trataremos de forma conjunta, por su estrecha relación, la primera y la segunda de las metas expuestas, es decir, promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros; y lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Como puede apreciarse el papel que juega el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social es capital. En este sentido, desde nuestro punto de vista, las necesidades que, en su caso, pueden surgir del demandante en el mercado de trabajo, han de encontrar correlativamente una respuesta por el oferente, si bien, esta oferta, para cumplir con dichas metas y, en general, con el objetivo 8, debe ajustarse a los parámetros que permitan un desarrollo sostenible y, mas particularmente, la creación de puestos de trabajo decentes, es en este punto en el que el derecho laboral interviene con un valor decisivo, estableciendo cuales son los principios sobre los que ha de descansar el contrato de trabajo, cuales son sus modalidades y, por tanto, cual es el contenido de la relación jurídico-laboral.

Teniendo en cuenta que, fundamentalmente este principio de desarrollo sostenible, lo que pretende preconizar es la idea de un trabajo “*decente*”<sup>55</sup>, es imprescindible hacer una aproximación a que ha de entenderse por tal y cual es el papel específico que ha de llevar a cabo la legislación laboral.

Así pues, no puede limitarse la noción de trabajo decente a aquel que tiene unas condiciones laborales aceptables en materia de seguridad e higiene, habida cuenta de

---

<sup>54</sup> García Ortega, J., (2023). *Derecho del Trabajo 11ª Edición* (p. 45). Tirant lo Blanch.

<sup>55</sup> JUSTE RUIZ, J., Castillo (2023). *Lecciones de Derecho Internacional Público 4a Edición 2023* (p. 499 y ss.). Tirant lo Blanch.

que tales condiciones no son un aliciente para el trabajador, sino una condición mínima esencial para la prestación laboral<sup>56</sup>. Del mismo modo, ni siquiera puede propugnarse, por el alcance global de los objetivos, que un trabajo decente se limite a que el mismo permita una conciliación de la vida personal y familiar, dado que, tal característica, aunque lejos de estar plenamente extendida en España<sup>57</sup>, también debería ser una condición razonable en el establecimiento de la relación laboral, pero, en cambio, es un concepto que ni tan siquiera se maneja en otro tipo de economías menos desarrolladas o en otro tipo de culturas<sup>58</sup>. Así pues, desde nuestro punto de vista, la decencia de la relación laboral, en relación con el objetivo 8, debe pivotar sobre una doble condición: la existencia de una protección social y la estabilidad en la contratación.

Con respecto a la primera de estas condiciones es conocido que la existencia de un sistema de protección social, permite, en el ámbito económico, un mayor desarrollo, dado que las situaciones de necesidad en las que toda persona puede encontrarse durante y después de su vida laboral y antes y durante su jornada de trabajo quedarían cubiertas por un sistema de prestaciones y subsidios y por un sistema sanitario. No obstante, somos conscientes que, en el marco actual, pretender exportar al resto del mundo el sistema de protección social que otorga la Seguridad Social española en materia prestacional sería utópico, sin embargo, creemos que en el marco de la Agenda 2030, sí debería preconizarse la existencia de las siguientes protecciones: incapacidad temporal, incapacidad permanente y jubilación. La causa por la que, como mínimo, entendemos que tal protección debería brindarse en todo el mundo es que son las que, por su estrecha relación con el mercado de trabajo, permiten unas mejores condiciones laborales y una integración mayor de colectivos, hasta el momento marginados del trabajo. Todo ello combinado con un sistema sanitario que permita el tratamiento de las posibles dolencias sufridas por los trabajadores, tanto en el desempeño de su relación laboral como en lo que podríamos denominar, su desarrollo extralaboral.

Con respecto a la financiación del sistema de protección social, creemos que la elección entre un sistema de reparto o un sistema de capitalización, así como entre un sistema de

---

<sup>56</sup> *Situaciones de trabajo peligrosas en prevención de riesgos laborales.* - Portal INSST - INSST. (s. f.). Portal INSST. <https://www.insst.es/stp>

<sup>57</sup> SERVICIO ESTUDIOS. (2022, 21 marzo). *Reducción de jornada y conciliación de vida familiar.* <https://servicioestudiosgt.com/reduccion-de-jornada-y-conciliacion-de-vida-familiar/>

<sup>58</sup> ONDA CERO. (2024, 26 enero). La nueva jornada laboral de Corea del Sur: se podrá trabajar 21,5 horas al día. *OndaCero.* [https://www.ondacero.es/noticias/mundo/nueva-jornada-laboral-corea-sur-podra-trabajar-215-horas-dia\\_2024012665b39aec327cdd0001ddb7fc.html](https://www.ondacero.es/noticias/mundo/nueva-jornada-laboral-corea-sur-podra-trabajar-215-horas-dia_2024012665b39aec327cdd0001ddb7fc.html)

prestación definida o de contribución definida<sup>59</sup>, ha de ser fruto de las circunstancias económicas concretas de cada uno de los Estados, dado que, aunque en general el de reparto de prestación definida suele ser el más extendido y, en la práctica, el que otorga una mayor protección social, pueden existir países concretos (v.gr. los países del Medio Oriente que sean más o menos adinerados y relativamente poco extenso) en los que por su estructura productiva, sea más rentable en términos de gasto optar por otras alternativas. Del mismo modo y en línea con lo sostenido durante el presente trabajo, entendemos que, en las economías desarrolladas, el papel del sector público ha de ser nuclear, sin perjuicio de la colaboración privada en algunos sectores determinados. No obstante, evitando ingenuidades, somos conscientes de que no todos los países del mundo tienen una administración lo suficientemente desarrollada para llevar a término esta tarea<sup>60</sup>, por lo que entendemos que la misma podría ser prestada transitoriamente por entidades públicas, o incluso privadas, sustentadas inicialmente con fondos de provenientes de las economías más desarrolladas.

Como hemos señalado la segunda de las condiciones que, desde nuestro punto de vista es requisito de lo que, en la terminología de la propia ONU, se denomina trabajo decente, es la estabilidad laboral, es decir, “*el derecho del trabajador subordinado de conservar su empleo durante toda su vida laboral, siempre que no sobrevenga justa causa de despido judicialmente comprobada*”<sup>61</sup>. Tal condición incide en tal y como hemos señalado en las dos metas objeto de tratamiento en este apartado, esto es la meta 8.3 y 8.5. A su vez, esta condición ha de analizarse desde una doble perspectiva: la perspectiva económico-productiva y la perspectiva técnico-jurídica. En relación con la primera de ellas y teniendo en cuenta que ambas metas y en general el objetivo 8º además de preconizar la idea, quizás más abstracta de “*trabajo decente*”, también propugna lograr el pleno empleo, concepto este mucho más técnico y tangible, el cual puede definirse como “*situación en la que la demanda de trabajo se iguala a la oferta de modo que el mercado laboral se encuentra en perfecto equilibrio*”<sup>62</sup>, es decir, “*situación de completa utilización de los recursos productivos de una economía*”<sup>63</sup>, ha

---

<sup>59</sup> Amparo García Rubio, (2015). Derecho de la Seguridad Social 4a Edición 2015 (p. 154 y ss). Tirant Lo Blanch.

<sup>60</sup> *Extender y mantener la cobertura de seguridad social – África.* (s.f.). AISS. <https://www.issa.int/es/analysis/extending-and-maintaining-social-security-coverage-africa>

<sup>61</sup> LODOVICO BARASSI : Tratado de Derecho del Trabajo, Alfa, Buenos Aires, 1953, tomo II, pág. 328

<sup>62</sup> Roldán, P. N. (2022, 24 noviembre). *Pleno empleo.* Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/pleno-empleo.html>

<sup>63</sup> De Empleo Estatal, S. P. (s.f.). *Glosario.* Servicio Público de Empleo Estatal. <https://www.sepe.es/HomeSepe/mas-informacion/Glosario.html?let=P#Pleno%20empleo>



de recordarse no obstante que pese a la definición teórica de este término la cual revela claramente que tal concepto es lo opuesto al paro<sup>64</sup>, en el sentido más práctico del término cabe un pequeño porcentaje de desempleo que en términos normales podría alcanzar alrededor del 4%.<sup>65</sup>. Desde esta primera perspectiva, esto es, la económico-productiva cabe señalar que el pleno empleo no es sólo deseable en términos públicos y, particularmente, en lo que respecta a la protección social sino que, de forma quizás más indirecta, es un objetivo deseable también para las empresas y particulares, en la medida en la que la situación de pleno empleo, al permitir que tanto el empresario como el trabajador puedan rescindir la relación laboral sin la exposición al riesgo del desempleo de larga duración y a la falta de mano de obra respectivamente, exige la presencia de fuertes mecanismos de formación de los trabajadores<sup>66</sup>, lo cual a su vez permita que el empresario encuentre incentivos para que, en el caso de vicisitudes en la relación laboral, la última opción, desde la óptica de la estrategia empresarial, sea la extinción del contrato de trabajo, lo que de forma inequívoca produce una situación en la que el pleno empleo viene a implicar de forma indirecta una cierta estabilidad laboral, al menos en la mayoría de trabajos. No obstante, ahondando aún más en esta perspectiva económico-productiva y centrándonos en el papel de las administraciones públicas, cabe señalar que, difícilmente, tal situación puede ser fruto de una política económica concreta o de un sistema impositivo determinado, sino que ha de ser la combinación de diversos factores y políticas económicas a menudo contrapuestas desde el punto de vista ideológico, pensemos que lo más probable, es que en la mayoría de estados haya de combinarse un sistema fiscal atractivo con ciertas políticas de gasto público expansiva con el fin de que el atractivo de un país a la hora de invertir y contratar no se limite a la existencia de una baja presión fiscal, sino también a las infraestructuras existentes en el mismo. Así pues, y siguiendo con la línea de este apartado, para llevar a cabo estas metas y en general el objetivo 8º, con el fin de llevar a la práctica las políticas que alcancen estos objetivos, ha de hacerse una diferenciación práctica entre los países desarrollados y los países subdesarrollados, puesto que, de las condiciones de su economía dependerá que prime más o no el factor intervencionista.

---

<sup>64</sup> Atlahua, A. D., Pérez, E., Cih, G. I. D., & Del Carmen Hernández Ramírez, Y. (2023). Empleo pleno y productivo y trabajo decente: Análisis conceptual. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(6). <https://doi.org/10.56712/latam.v4i6.1436>

<sup>65</sup> Bajo esta óptica podría decirse que determinados estados, tales como Japón o Malta, cumplen este requisito y, por ende, se hallan en una situación de pleno empleo *Desempleo 2024*. (s.f.). Datosmacro.com. <https://datosmacro.expansion.com/paro>

<sup>66</sup> ¿Cómo alcanzar el pleno empleo? (2023, 1 noviembre). *MS Academy*. <https://www.msanchez.es/blog/c%C3%B3mo-alcanzar-el-pleno-empleo>

Desde la segunda óptica señalada, esto es, la técnico-jurídica, ante todo ha de señalarse que este segundo enfoque se analiza en último lugar teniendo en cuenta que es el derecho el que, por norma general ha de adaptarse a la realidad<sup>67</sup>, en este caso económica y no al revés. Así pues, la posición que ha de adoptar la normativa con el fin de, o bien lograr el pleno empleo, o bien de una vez alcanzado mantenerlo en el tiempo y procurar que sea una característica más o menos permanente de una economía y no simplemente una situación puntual, puede ser muy diversa dependiendo de cuales sean los factores que han de conducir o ya han conducido a dicha situación, así como cual es el valor ideológico del legislador en ese momento concreto.

A grandes rasgos puede caracterizarse el conjunto de la política laboral en dos grandes grupos, un primer grupo de tipo más liberal y otro de tipo más intervencionista, sin entrar nosotros a valoraciones de tipo político haremos un pequeño análisis de los potenciales efectos de uno y otro tipo de política a aplicar. De este modo, generalmente se ha venido señalando que las políticas de corte liberal son, en esencia más favorecedoras a los intereses patronales<sup>68</sup>, por ende y centrándonos en lo que a la estabilidad laboral se refiere como factor que contribuye a la consecución de un “*trabajo decente*”, en términos generales puede decirse que este tipo de políticas abogarán más por un mercado de trabajo más flexible en el que la contratación y el despido estén sujetos a los menores límites posibles. Siendo así, la principal ventaja que tiene este tipo de políticas liberalizadoras del mercado de trabajo es que permite tanto al trabajador como al empresario optar libremente por aquella oferta que desde el punto de vista de la estrategia empresarial se adecúa más al modelo que desean, lo que de algún modo provoca que la priorización del interés individual del empresario o trabajador, teóricamente<sup>69</sup>, redunde en una mayor productividad y, por tanto, en un beneficio económico general. No obstante, dichas políticas implican una doble problemática; en primer lugar, que la señalada afirmación teórica está tan plena de matices que en la práctica se torna, como mínimo engañoso<sup>70</sup>, en la medida en la que para que la afirmación de que un conjunto de decisiones individuales conducen a una situación en

---

<sup>67</sup> Ramil, A. (2019, 4 junio). «El derecho siempre va detrás de la sociedad, debe adaptarse a la realidad en que se vive». *La Opinión de A Coruña*. <https://www.laopinioncoruna.es/sociedad/2019/06/04/derecho-detras-sociedad-debe-adaptarse-23767216.html>

<sup>68</sup> Cabrera Calvo-Sotelo, M., & Rey Reguillo, F. (2013). *Corporativismo y articulación de intereses económicos en la España contemporánea*.

<sup>69</sup> Sampedro, J. L. (2002). El mercado y la globalización. *Destino*.

<sup>70</sup> González-Díaz, J. E., Díaz-Plaza, V. A., & Martín-León, M. C. (2018b). Crítica a la mano invisible: Una propuesta de desarrollo alternativo para Colombia. *Revista Científica Anfibios*, 1(1), 11-18. <https://doi.org/10.37979/afb.2018v1n1.18>

la que prima el bien común ha de hacerse desde la premisa de que cada una de las partes de ese conjunto indeterminado de decisiones tienen el mismo peso y que ninguna de las elecciones tomadas es errónea, cosa la cual es difícilmente imaginable<sup>71</sup>. No obstante, este tipo de políticas podrían ser más o menos eficaces en un escenario en el que el pleno empleo ya haya sido alcanzado, es decir, en un escenario en el que realmente un trabajador, ante una finalización de su relación laboral no encuentre impedimentos prácticos para acceder a otro puesto de trabajo, dado que de lo contrario, este tipo de políticas enervarían la pretendida igualdad contractual de las partes en el contrato de trabajo. Por otra parte, una política de tipo más intervencionista suele entenderse más protectora de los intereses de los trabajadores<sup>72</sup> lo que generalmente en el plano jurídico-laboral y muy concretamente en lo que a logro del pleno empleo se refiere se ha traducido en una legislación en la que, entre otras cuestiones, se haya establecido el despido causal en oposición al despido libre<sup>73</sup>, este tipo de política permite al trabajador proyectar su futuro y el de su familia de una forma más duradera en la medida en la que su principal fuente de ingresos, esto es, el salario, se va a mantener más o menos estable en la medida en la que, sin perjuicio de los eventuales ajustes que puedan producirse a consecuencia de desequilibrios económicos puntuales, existe cierta garantía jurídica de que se va a mantener el puesto de trabajo. Sin embargo, este tipo de políticas se encuentran igualmente afectadas por diversos inconvenientes, quizás el más evidente es que, desde el punto de vista económico, difícilmente son efectivas este tipo de políticas en una situación en la que ya se ha alcanzado el pleno empleo, dado que se estaría dando un nivel de protección al trabajador que realmente no necesita, sin embargo, tampoco parece la mejor medida a aplicar en la etapa transitoria en la que tal situación pretende ser conquistada, dado que una situación en la que el empresario se encuentra ante auténticos límites para extinguir la relación laboral, podría suponer un cierto recelo a la hora de contratar, lo que alejaría el objetivo de pleno empleo.

En conclusión con respecto a la perspectiva que ha de abarcar la estabilidad laboral, cabe señalar que la misma habrá de tener en cuenta la particularidades económicas, no sólo de cada región, sino también de cada sector productivo y, conforme a ellas aplicar las políticas económicas idóneas, las cuales, casi por imperativo, implicaran una

---

<sup>71</sup> Durand, F. (2010). *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BB12573049>

<sup>72</sup> Op cit.

<sup>73</sup> Köhler, H., & Martín, A. (2005). Manual de la sociología del trabajo y de las relaciones laborales. *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas*.

combinación entre aquellas de corte más liberal y aquellas de tipo más proteccionista. En cualquier caso, y en lo que a Agenda 2030 se refiere, el papel de las economías desarrolladas ha de ser protagonista, al ser éstas las que idealmente, al menos en un primer momento habrían de prestar recursos económicos a los países menos desarrollados

#### **4.2º Impacto de las mutualidades en la promoción del desarrollo sostenible.**

Hasta el momento, en este apartado 4, hemos tratado el contenido de la resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, desde una óptica global, haciendo hincapié en las metas que a nuestro juicio guardan una relación más estrecha con el campo de conocimiento en el que se inserta este TFM, esto es el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. No obstante, recordando que el objeto de este TFM son las mutualidades de previsión social, este apartado lo dedicaremos a analizar cómo pueden estos entes contribuir a la consecución del objetivo 8º señalado en la citada resolución.

Así pues, es evidente que las mutualidades de previsión social, en relación con lo ya señalado (*vid supra* 4.2), guardan una estrecha relación con la necesaria existencia de una cierta protección social, la cual habrá de materializarse, además de en la asistencia sanitaria, en la cobertura de una serie de riesgos, que, en nuestra opinión, como ya se ha anunciado, habrían de abarcar inexorablemente la jubilación, la incapacidad temporal y la incapacidad permanente. Es precisamente en este ámbito en el que el papel de las mutualidades de previsión social han de jugar un papel esencial.

Esta labor fundamental, puede desplegarse no sólo en los países desarrollados en el que la presencia de estos entes en los sistemas de seguridad social está normalizada, sino que puede ser una forma de protección social cuya exportación es interesante, no sólo a largo plazo sino también a corto y a medio. Pensemos, que uno de los problemas más graves que existe en las economías poco desarrolladas<sup>74</sup>, además de los inherentes tales como la falta de desarrollo tecnológico y de diversificación y la fuerte vinculación de la economía al sector primario cada vez más amenazado por la existencia de fenómenos climáticos cada vez más devastadores, se une la falta de una administración pública capaz de resolver la problemática derivada de tal situación y mucho menos de garantizar un sistema de protección social suficiente ante las situaciones de necesidad descritas. Ante esta situación, una buena forma prestar la señalada protección podría ser a través

---

<sup>74</sup> United Nations. (s. f.). *Conferencias / Países menos adelantados / Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/conferences/least-developed-countries>

de entes basados en el mutualismo, es decir, a través de entidades equivalentes a las mutualidades de protección social españolas. Además, como apunte histórico que respalda esta propuesta, ha de señalarse que ésta ha sido la experiencia en los países desarrollados<sup>75</sup>, es decir, en la mayor parte de los países de Europa el mutualismo laboral ha sido anterior a la existencia de la administración de la Seguridad Social.

Desde otro punto de vista, centrándonos más en las economías desarrolladas en las que estos entes ya prestan una protección social más amplia, teniendo en cuenta determinados factores tales como el envejecimiento de la población<sup>76</sup> y la baja tasa de natalidad<sup>77</sup>, es evidente que el sistema público de seguridad social de reparto y prestación definida se encuentra en un serio riesgo. Ante esta problemática, una propuesta relativamente extendida es disminuir la protección social prestada por el Estado con el fin de reducir el gasto asociado a la misma, solución la cual, desde nuestro punto de vista podría implicar una correlativa reducción de las garantías de los ciudadanos ante determinadas contingencias, muchas de las cuales además estarían estrechamente relacionadas precisamente con la prestación del trabajo, pensemos, a título de ejemplo, en la incapacidad temporal derivada de accidente de trabajo, es por ello por lo que una solución alternativa sería empezar a implementar el mutualismo como complemento a estas pensiones públicas, al menos en determinados oficios y sin perjuicio de que la actividad de las mutualidades fuese objeto de una fuerte regulación y estuvieran sujetas a una férrea inspección por parte del Estado.

Así pues, a modo de conclusión, puede afirmarse que el papel de las mutualidades de previsión social no es menor en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados y que, sin perjuicio de el control sobre su actividad, son una buena forma, al menos transitoria de lograr las metas que componen el objetivo 8º de la Agenda 2030, muy concretamente la meta 8.8, consistente en “*proteger los derechos laborales y promover un entorno de*

---

<sup>75</sup> José Luis Monereo Pérez, Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador. *Revista Europea de Historia de las Ideas Políticas y de las Instituciones Públicas*

<sup>76</sup> *Demography of Europe - An ageing population.* (s. f.). Demography Of Europe. [https://www.ine.es/prodyser/demografia\\_UE/bloc-1c.html?lang=es#:~:text=En%20primer%20lugar%2C%20la%20evoluci%C3%B3n,5%20puntos%20porcentuales%20\(p.p.\).](https://www.ine.es/prodyser/demografia_UE/bloc-1c.html?lang=es#:~:text=En%20primer%20lugar%2C%20la%20evoluci%C3%B3n,5%20puntos%20porcentuales%20(p.p.).)

<sup>77</sup> INE - Instituto Nacional de Estadística. (s. f.). *INEbase / Demografía y población / Fenómenos demográficos / Indicadores demográficos básicos / Últimos datos.* INE. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177003&menu=ultiDatos&idp=1254735573002](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177003&menu=ultiDatos&idp=1254735573002)

*trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.*

#### **4.3º La sostenibilidad financiera como garantía del derecho al trabajo.**

Aunque, en la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015<sup>78</sup> no se hace una mención específica a la sostenibilidad financiera, si se habla del término sostenibilidad de forma genérica y del desarrollo sostenible en particular, lo cual ha de entenderse como *“la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*<sup>79</sup>. La idea de no comprometer las generaciones futuras ha de implicar también y necesariamente no aventurar la capacidad financiera de las mismas y, por consiguiente, su desarrollo económico.

A la hora de definir sostenibilidad financiera, entendemos que la mejor forma es acudir a la definición legal que de ésta se hace en nuestra normativa interna, en concreto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>80</sup>, en cuyo artículo 4 se establece que la sostenibilidad financiera es *“la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”*. Sin entrar aquí al análisis pormenorizado de estos conceptos, dado que no forman parte del objeto del trabajo, habiendo definido tal concepto, sí resulta relevante remarcar el porqué de la inclusión de un apartado específico en el que se remarca esta idea en el ámbito de los objetivos de la Agenda 2030. Y es que, puede este concepto el cual se concibe como principio en la propia Ley Orgánica 2/2012, está estrechamente relacionado con el derecho al trabajo consagrado en el caso español en el artículo 35 de la Constitución.

Este artículo que reconoce el derecho al trabajo pertenece a lo que doctrinalmente se ha venido denominando *“Constitución Laboral”*, el cual *“comprende no sólo su reconocimiento formal sino también y principalmente el deber de los Poderes públicos*

---

<sup>78</sup> Op cit Resolución 70/01 de la Asamblea General *“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”* A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015) disponible en: [undocs.org/A/RES/70/1](https://undocs.org/A/RES/70/1)

<sup>79</sup> Naciones Unidas. (s. f.). *Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml#:~:text=Se%20define%20%20C2%ABel%20desarrollo%20sostenible,para%20satisfacer%20sus%20propias%20necesidades%20%BB>.

<sup>80</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. «BOE» núm. 103, de 30/04/2012.

de promover su realización efectiva”<sup>81</sup>, y es precisamente en este aspecto en el que cabe señalar que tal deber no se limita a la regulación de las relaciones de trabajo, sino que alcanza a cuestiones tales como las políticas activas de empleo<sup>82</sup>, las cuales son fin directo del objetivo 8 de la Agenda 2030 y que no pueden desarrollarse sin una política presupuestaria que no tenga en cuenta el citado principio de sostenibilidad.

Más concretamente, teniendo en cuenta el fin de este apartado, esto es, los objetivos de desarrollo sostenible y, específicamente, el objetivo 8, es la meta 10 la que de forma implícita recoge esta relación entre la sostenibilidad financiera y el derecho al trabajo al marcar como objetivo “*Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos*”

Es en esta relación entre la sostenibilidad financiera y el derecho al trabajo donde las mutualidades de previsión social tienen aún más sentido, dado que, son uno de los instrumentos que permiten aunar dos conceptos que *a priori* podrían parecer incompatibles.

#### **4.4º Retos y oportunidades para las mutualidades en el marco del desarrollo sostenible.**

Mientras que en el apartado rubricado como “Impacto de las mutualidades en la promoción del desarrollo sostenible” (*vid supra* 4.2) se ha señalado cual es el papel de las mutualidades de previsión social y en general de las entidades que prestan protección social partiendo de una estructura de tipo mutualista, en el presente subapartado, con el fin de concluir de una forma más sistemática este apartado 4, vamos a llevar a cabo un listado pormenorizado de los principales retos y oportunidades a los que las mutualidades de previsión social se enfrentan en la consecución de los señalados objetivos, realizando tal labor en forma de listado.

1. La mutualidad de previsión social y los entes de base mutualista como instrumento de previsión social en los países menos desarrollados. Creemos que, como hemos advertido, es utópico plantear que todos los estados tienen la capacidad de erigir una administración potente que pueda dedicar los cuantiosos esfuerzos económicos que implica la protección social. En este sentido, puede

---

<sup>81</sup> *Sinopsis artículo 35 - Constitución Española.* (s. f.). <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=35&tipo=2>

<sup>82</sup> En consecuencia, se dicta la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. «BOE» núm. 51, de 01/03/2023.

defenderse que, en los países menos desarrollados, la existencia de mutualidades de previsión social, puede ser una gran solución que permita acoplar la protección social al deseable crecimiento económico en unos estados en los que las prioridades de la administración estarían centradas en la creación de infraestructuras productivas, por el momento inexistentes, copiando de algún modo la cronología y el desarrollo histórico de la Seguridad Social en países como España.

2. Las mutualidades de previsión social actuales (como la Mutualidad General de Previsión Social de los Gestores Administrativos o la Mutualidad General de la Abogacía) en relación con la protección social. Una oportunidad de las mutualidades de previsión social en el contexto actual y en el marco de la Agenda 2030 es que ante la meta de promoción del emprendimiento y el empleo joven, las mismas pueden operar como formas de protección social complementaria o alternativa, las cuales permitan desahogar el sistema público el cual, dado el aumento de la esperanza de vida y la caída de la natalidad se encuentra en una situación , cuanto menos, delicada. Todo ello guarda a su vez una estrecha relación con la meta 8.a.
3. Las mutualidades de previsión social en relación con la sostenibilidad financiera y el derecho al trabajo. La meta 10 del objetivo 8 de la Agenda 2030 ha sido precisamente, *“fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos”*. Aunque desde el punto de vista técnico-económico no puede decirse que la Seguridad Social sea en sentido estricto una institución financiera, es innegable que en el seno de la misma, y ´más concretamente por el Servicio Común de la Tesorería General de la Seguridad Social, se lleva a cabo una actividad de todo punto financiera. Así, interpretando de un modo amplio también el concepto de seguro e integrando en el mismo también la idea de seguro social, puede afirmarse que las mutualidades de previsión social pueden tener como reto pero a su vez como oportunidad, contribuir a tal fortalecimiento de las instituciones financieras estatales a través de su descongestión, prestando, por ejemplo, estas la protección ante determinadas contingencias de forma obligatoria, sin perjuicio del papel de la administración pública como ente regulador y comprobador de sus obligaciones.



## **CONCLUSIONES**

De la realización del presente TFM extraemos las siguientes conclusiones:

1. Las mutualidades de previsión social y el sistema mutualista como forma de aseguramiento ante riesgos que generen situaciones de necesidad es un sistema perfectamente válido y en muchas ocasiones el óptimo desde el punto de vista económico para el aseguramiento social.
2. Al igual que sucede con la administración pública, el criterio de simplificación administrativa es el que debería primar a la hora de regular y realizar la gestión ordinaria de cualquier entidad privada, pero muy fundamentalmente las de las mutualidades de previsión social.
3. La simplificación en la normativa y en la estructura interna de las mutualidades de previsión social redundan positivamente en la transparencia de las mismas lo cual favorece al integración de los mutualistas, siendo este, a nuestro juicio, uno de los principales criterios diferenciación entre la Mutualidad General de los Gestores Administrativos y la Mutualidad General de la Abogacía, pese a que en lo básico tienen ciertos paralelismo por mor de un régimen jurídico similar.
4. El Gestor Administrativo, como profesional puede ofrecer un abanico de posibilidades a los clientes que en una etapa temprana de su vida laboral se hayan asegurado con la Mutualidad General de la Abogacía, pero la solución definitiva para aquellos que llevan años aportando el mínimo a la misma y están cerca de la edad de jubilación, pasa necesariamente por la administración de la Seguridad Social, en concreto, a través de las pasarelas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.
5. En el contexto de la Agenda 2030 el papel de las mutualidades de previsión social puede ser capital, no sólo en relación con los países desarrollados en los que el sistema mutualista ya tiene una cierta presencia, sino también como potencial solución, aunque en algunos casos transitoria, para alcanzar los objetivos de la mencionada agenda y muy concretamente el objetivo 8 en aquellos países con economías menos desarrolladas y que no tienen una administración lo suficientemente fuerte que les permita hacer frente a tal tarea.
6. Las mutualidades de previsión social, en buena parte y aquellas que estén bien gestionadas, pueden ser una forma de salvar el problema de las pensiones al que España y Europa se enfrentará en los próximos años.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- AMPARO GARCÍA RUBIO, (2015). DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL 4A EDICIÓN 2015 (P. 154 Y SS). TIRANT LO BLANCH.
- ARZOZ SANTISTEBAN X,Y SILVIA DEL SAZ. (2024). DERECHO ADMINISTRATIVO I: SISTEMA DE FUENTES Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
- BLASCO LAHOZ, J. F. (2018). SEGURIDAD SOCIAL 5A EDICIÓN. TIRANT LO BLANCH.
- BLASCO LAHOZ, J. F., & LÓPEZ GANDÍA, J. (2023). CURSO DE SEGURIDAD SOCIAL (15.A ED.).
- CABRERA CALVO-SOTELO, M., & REY REGUILLO, F. (2013). CORPORATIVISMO Y ARTICULACIÓN DE INTERESES ECONÓMICOS EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA.
- CASSESE, S. (2014). DERECHO ADMINISTRATIVO: HISTORIA Y FUTURO. INAP.
- GARCÍA ORTEGA, J., (2023). DERECHO DEL TRABAJO 11A EDICIÓN (P. 45). TIRANT LO BLANCH.
- GARCÍA ORTEGA, J., PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F., & RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M. (2023). CURSO BÁSICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL 19A EDICIÓN . TIRANT LO BLANCH.
- GONZÁLEZ-DÍAZ, J. E., DÍAZ-PLAZA, V. A., & MARTIN-LEÓN, M. C. (2018B). CRITICA A LA MANO INVISIBLE: UNA PROPUESTA DE DESARROLLO ALTERNATIVO PARA COLOMBIA. REVISTA CIENTÍFICA ANFIBIOS, 1(1), 11-18. [HTTPS://DOI.ORG/10.37979/AFB.2018V1N1.18](https://doi.org/10.37979/AFB.2018V1N1.18)
- JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ, LOS ORÍGENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA. JOSÉ MALUQUER Y SALVADOR. REVISTA EUROPEA DE HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS Y DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS
- JUSTE RUIZ, J., CASTILLO (2023). LECCIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO 4A EDICIÓN 2023 TIRANT LO BLANCH.

- KÖHLER, H., & MARTÍN, A. (2005). MANUAL DE LA SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO Y DE LAS RELACIONES LABORALES. REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS.
- LODOVICO BARASSI : TRATADO DE DERECHO DEL TRABAJO, ALFA, BUENOS AIRES, 1953, TOMO II,
- MELGAR, A. M. (2021). DERECHO DEL TRABAJO (400, PP. 698-700). TECNOS.
- MONEREO PÉREZ, J. L.. (2020). MANUAL DE SEGURIDAD SOCIAL. TECNOS.
- NOGALES LOZANO, F. (2007). LA EMPRESA FAMILIAR Y LOS NUEVOS RETOS DE GESTIÓN. ESCUELA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL. P 58
- RIEZU, A. C. (2016). CUM LAUDE. GUÍA PARA REALIZAR UNA TESIS DOCTORAL O UN TRABAJO DE FIN DE GRADO O MÁSTER EN DERECHO. COMERCIAL GRUPO ANAYA, S.A.
- RUIZ JARABO COLOMER I. IMPUESTOS O LIBERTAD. LA HERNIA FISCAL QUE ESTRANGULA A LOS ESPAÑOLES (2022) GAVETA EDICIONES.
- SABATER, A. R. (1974). INSTITUCIONES Y ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA. MADRID: CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS.
- SAMPEDRO, J. L. (2002). EL MERCADO Y LA GLOBALIZACIÓN. DESTINO.
- VEIGA COPO, ABEL B. (2023). TRATADO DEL CONTRATO DE SEGURO. TOMO I. 2 VOLÚMENES. CIVITAS