

LAS MUTUALIDADES LABORALES Y LA CONTRIBUCION DE UTILIDADES

SUMARIO: I. El régimen fiscal de las Mutualidades laborales: A. Las Mutualidades laborales. B. El régimen jurídico fiscal.—II. Las Mutualidades laborales y la Contribución de Utilidades: A. La exención de la Contribución de Utilidades: 1. La legislación. 2. La jurisprudencia. B. La clasificación de las Mutualidades laborales: 1. La competencia, en general. 2. Competencia de los Ministerios de Trabajo y de Hacienda. 3. Conflicto entre los Registros. 4. Efecto de la clasificación de Mutualidad laboral.

I.—EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS MUTUALIDADES LABORALES.

A. *Las Mutualidades laborales.*

1. El artículo 1.º párrafo primero, de la Ley de Mutualidades laborales de 6 de diciembre de 1941 considera Mutualidades o Montepíos «las asociaciones que con aquella denominación o con cualquiera otra, y sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible, a los que están expuestos, mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras» (párrafo primero), y el artículo 2.º de la misma ley dice: «Las asociaciones a que se refiere la presente Ley se regirán por sus propios Estatutos o Reglamentos ajustados a la legislación vigente, previa aprobación por el Ministerio de Trabajo. A este objeto solicitarán de dicho Ministerio su clasificación y registro, y el Ministerio de Trabajo, previo informe del de Hacienda, en orden a su exclusión de la Ley de Seguros de 1908, dictará la clasificación y aprobación oportunas. Una vez clasificadas y registradas en el Ministerio de Trabajo como sometidas a esta Ley, quedarán exentas de cumplir las disposiciones de la Ley de Seguros de 14 de mayo de 1908.»

2. Congruente con las disposiciones citadas, la Ley de Seguros de

16 de diciembre de 1954 excluye de sus preceptos, además de al Instituto Nacional de Previsión, instituciones de Previsión laboral encuadradas en el Servicio de Mutualidades laborales (1) y Montepíos y Mutualidades obligatorias, a «los Montepíos y Mutualidades libres acogidos a la Ley de 6 de diciembre de 1941, siempre que hubieran obtenido del Ministerio de Hacienda la declaración de exclusión como trámite previo a su clasificación por el Ministerio de Trabajo y subsiguiente inscripción. Si el Ministerio de Trabajo no estuviere acorde con esa declaración de exclusión, se someterá la discrepancia al Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado».

En resumen: los Montepíos y Mutualidades laborales no se encuentran sometidos a la legislación reguladora de seguros privados, sino a su legislación especial. Cuando se trata de una Mutualidad aseguradora de accidentes del trabajo se regulará por su legislación especial, según el artículo 1.º, párrafo cuarto, Ley de 6 diciembre 1941, y artículo 1.º, párrafo segundo, de su Reglamento, aprobado por Decreto de 26 mayo 1943. En sentencia de la Sala 3.ª de 17 de junio de 1955, tercer considerando, se afirma, de acuerdo con estos preceptos, que tales Mutualidades aseguradoras de accidentes del trabajo se regulan por la Ley de Accidentes del trabajo en la industria de 8 de octubre de 1932 y su Reglamento de 31 de enero de 1933.

B. *Su régimen jurídico fiscal.*

1. El artículo 10 de la Ley de 6 de diciembre de 1941 dice que «las Mutualidades o Montepíos comprendidos en la presente Ley, cuyos Estatutos sean aprobados por el Ministerio de Trabajo, estarán exentos de las contribuciones industrial y de utilidades sobre la riqueza mobiliaria, y de los impuestos del timbre, derechos reales y sobre los bienes de las personas jurídicas por los actos o contratos en que intervengan, documentos que formalicen o expidan y bienes que formen parte de su capital o reservas. Igualmente estarán exentos de los recargos municipales y provinciales sobre las referidas contribuciones y de las exacciones y arbitrios de las Corporaciones locales que graven los actos, contratos, documentos y patrimonios de las referidas entidades».

2. Exenciones de tal amplitud se reconocen, además de a los Montepíos y Mutualidades libres, a las demás instituciones de previsión. Así,

(1) Según el art. 1.º del Decreto de 10 agosto 1954, «son instituciones de previsión laboral los Montepíos, Mutualidades, Cajas o Mutualidades de Previsión de Empresas creadas o reorganizadas por el Ministerio de Trabajo, en virtud de las facultades que le confiere la Ley de 16 de octubre de 1942, con objeto de proteger a los trabajadores por cuenta ajena contra riesgos previsibles, mediante aportaciones de carácter obligatorio legalmente establecidas».

al Instituto Nacional de Previsión, por artículo 32 de la Ley de 27 febrero 1908, y a las instituciones de previsión laboral a que se refiere el Decreto de 10 agosto 1954, el artículo 7.º de este Decreto y el artículo 167 del Reglamento general de Mutualidades laborales, aprobado por Orden de 10 septiembre 1954, según el cual, «en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de 6 de diciembre de 1941, las instituciones de previsión laboral estarán exentas de las contribuciones».

II.—LAS MUTUALIDADES LABORALES Y LA CONTRIBUCIÓN DE UTILIDADES.

A. *La exención de la contribución de utilidades.*

1. *La legislación.*—La legislación reguladora de los distintos tipos de Montepíos y Mutualidades establece, con carácter general, la exención de la contribución de utilidades. Ahora bien: la exención no se limita a la propia entidad, sino que llega a más: llega a eximir de tarifa primera las cantidades que abonen a sus asociados. Por tanto, hay que distinguir dos aspectos:

a) *Exención de utilidades por las cantidades que abonen a sus asociados.*—El artículo 169 del Reglamento general de Mutualidades laborales, aprobado por Orden de 10 de septiembre de 1954, refiriéndose a estas entidades, dispuso que, «de conformidad con lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Hacienda de 21 de mayo de 1952, las cantidades que abonen a sus asociados las instituciones de previsión laboral en concepto de prestación, tanto reglamentaria como potestativa, no están sujetas a la imposición de tarifa primera de la contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria, siempre que su importe esté comprendido dentro de los límites fijados por el Gobierno en relación con los fines de dichas instituciones». Y la Ley de 16 de diciembre de 1954, que modificó el texto de 22 de septiembre de 1922 sobre dicha contribución, en su artículo 1.º, al enumerar las exenciones de tarifa 1.ª, en su apartado e), incluye «las pensiones que abonen los Montepíos laborales y las Mutualidades constituídas por funcionarios, empleados y obreros, aprobados legalmente por el Ministerio de Trabajo o por el Ministerio respectivo y con personalidad jurídica independiente».

b) *Exención de la contribución de utilidades en general.*—Con carácter general se proclama que las instituciones de previsión de cualquier clase que sean están exentas de la contribución de utilidades. Así lo proclaman los preceptos antes citados, que, al regular el régimen fiscal de estas entidades, incluyen la referida exención.

Pese a la clara redacción de los textos legales, en especial del texto

básico de la Ley de 6 de diciembre de 1941 (art. 10), el Tribunal económico-administrativo central había, en ocasiones, defendido la improcedencia de la exención en ciertos casos; concretamente, respecto de las Mutualidades aseguradoras de accidentes del trabajo, por entender que la exención que otorgaba la disposición 3.ª de la Tarifa III de la Ley de Utilidades de 22 de septiembre de 1922 había sido suprimida por el artículo 42 de la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940 y Orden de 4 de marzo de 1941, y no aplicarse a dichas Mutualidades el artículo 10 de la Ley de 6 de diciembre de 1941.

2. *La jurisprudencia.*—La Sala 3.ª del T. S., en una sentencia de 17 junio 1955 (de la que fué ponente el Excmo. Sr. D. Rodrigo Vivar Téllez) viene a modificar la errónea doctrina del Tribunal económico-administrativo central, proclamando, sin que quepan dudas sobre este extremo, que las Mutualidades aseguradoras de accidentes del trabajo gozan de exención de Tarifa III de Utilidades. La correcta doctrina sentada por la sentencia citada puede resumirse así:

a) «Que después de la Ley de Reforma Tributaria del año 1940, se declaró, modificando ésta por la Ley de 6 de diciembre de 1941, en su artículo 10, que las Mutualidades y Montepíos comprendidos en ella, cuyos estatutos sean aprobados por el Ministerio de Trabajo, estarán exentos de las contribuciones de... utilidades sobre la riqueza mobiliaria... y los artículos 1.º de la expresada Ley y Reglamento exponen que las Mutualidades aseguradoras de accidentes del trabajo seguirán sometidas a su legislación especial (2), y según ésta, constituida por la Ley de Accidentes del trabajo en la industria de 8 de octubre de 1932 y su Reglamento de 31 de enero de 1933, en sus artículos 54 y 230, respectivamente, disponen que estarán exentos de impuestos, y los artículos 38 al 50 de la Ley y los 87 al 159 del Reglamento establecen las normas sobre aprobación de estatutos, inspecciones, registro y autorización previa del Ministerio de Trabajo para su funcionamiento, a las que estarán sometidas las Mutualidades de dicha clase, respecto a las cuales los artículos 101 y 122 del Reglamento expresan que tendrán esta consideración cuando sus operaciones se reduzcan a repartir entre los asociados

(2) El art. 2.º de la Ley de ordenación del seguro privado, de 16 de diciembre de 1954, en su último párrafo, dice: «Las entidades aseguradoras que operen en accidentes de trabajo quedan sometidas a las disposiciones de esta ley, además de estarlo a las especiales del Ministerio de Trabajo del que singularmente dependen.» Es decir, dentro de aquellas entidades cuyo objeto son asegurar los riesgos consecuencia de accidentes de trabajo, hay que distinguir dos tipos:

a) Las empresas aseguradoras en general. Se regirán por la legislación prevista en el último párrafo del art. 2.º de la Ley del seguro privado.

b) Las Mutualidades. Se regirán por las disposiciones especiales que se citan en el texto y, en lo no previsto en ellas, por la legislación sobre Mutualidades laborales.

el equivalente de los riesgos sufridos por una parte de ellos, sin que puedan dar lugar a beneficios de ninguna clase, y que el capital de estas Mutualidades deberá aplicarse estrictamente al objeto social, y no debe olvidarse que el preámbulo de la Orden de 4 de noviembre de 1941 decía a los efectos de exigir menor fianza a las Mutualidades que a las Compañías de Seguros, que ello era porque al Estado le interesaba fomentar aquéllas, entre otras razones, por la ausencia de lucro en sus operaciones, principio entre otros éste, que impera en la Ley de Utilidades para las exenciones, o sea que no se den beneficios ni existan posibilidades de producirse» (tercer considerando).

b) «Que es visto que si la Ley de 6 de diciembre de 1941, posterior a la Ley de Reforma Tributaria y a la Orden de 4 de marzo de 1941, establecía la exención por Utilidades de las Mutualidades o Montepíos que sin ánimo de lucro y sin producir beneficios ejercían una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra acontecimientos de carácter fortuito y previsibles mediante aportaciones directas de sus asociados, y si con esta finalidad se constituyeron y reglamentaron las Mutualidades de accidentes del trabajo, según se ha visto por su legislación especial precedentemente comentada, a la que se remite la Ley del año 1941 diciendo que se regirá por su ordenamiento específico, el cual, como se ha consignado, las exime de impuestos, es patente que la entidad demandante, que tiene el carácter, no discutido y aceptado por el Ministerio de Trabajo, dada la actuación de éste sobre aquélla, de Mutualidad patronal aseguradora de accidentes del trabajo, entra de lleno, por su finalidad y los preceptos legales referidos, en la exención tributaria declarada en el artículo 10 de la tan repetida Ley de 6 de diciembre de 1941» (cuarto considerando).

B. *La clasificación de las Mutualidades laborales.*

Ahora bien: el problema más importante que plantea la referida exención de la contribución de Utilidades es el de la clasificación de una entidad como Mutualidad laboral. Como quiera que la sentencia comentada también se refiere, implícitamente, a este problema, vamos a referirnos al mismo.

1. *La competencia, en general.*—La competencia administrativa es —ha dicho una sentencia de la Sala 4.^a de 22 noviembre 1954— el llamamiento que hace la Ley a determinada autoridad o Corporación para entender preferentemente a toda otra en un asunto que a la Administración incumbe. Otra sentencia de 11 de enero de 1936 estima que la competencia de todo órgano del Estado representa un conjunto de poderes

concedidos por un acto creador al órgano creado. De modo que para que exista competencia es necesario que el asunto a dilucidar esté atribuido por la Ley al órgano o funcionario, según puntualiza la sentencia de 10 enero 1935 (3).

Pues bien: cuando se atribuya a un órgano un conjunto de facultades para el conocimiento de determinado asunto, sólo él puede entender del mismo. La razón es obvia, como ha declarado una sentencia de 9 abril 1945, «porque la competencia es de Derecho público; corresponde al organismo al que la Ley se la atribuye y no a ningún otro». En análogo sentido se pronuncian las sentencias de 20 abril 1940 y 23 marzo 1943. Por consiguiente, si un acto ha sido dictado por un órgano que carecía de atribuciones para emitirlo, surge la incompetencia y, por ende, su nulidad. «Se produce una invasión evidente de funciones cuando se dictan normas o resoluciones por organismo distinto de aquel a quien se había atribuido la competencia en la materia» (sent. 10 enero 1936). «Para que sea válida y eficaz una resolución —afirma la sentencia de 14 de mayo de 1949— es necesario que la autoridad que la acuerde ejercite facultades que expresamente le atribuyen las leyes que marcan y delimitan su competencia.» En análogo sentido se pronuncian, entre otras, las sentencias de 20 noviembre 1917, 14 enero 1936, 13 abril 1942, 7 marzo 1950, 29 septiembre 1950 y 8 octubre 1952. Y tiene tal importancia el vicio de incompetencia, que las Salas de lo Contencioso-administrativo se consideran con jurisdicción para conocer del mismo aun cuando no exista una auténtica lesión de derecho subjetivo, no ya en la esfera local, sino en la esfera central (v. gr., sent. 17 octubre 1944).

A la luz de esta doctrina jurisprudencial, vamos a examinar a quién corresponde, dentro de la Administración central, la clasificación de una entidad como Mutualidad laboral.

2. *Competencia de los Ministerios de Trabajo y de Hacienda.*—Dado el carácter del acto de clasificación, es natural que corresponda al Ministerio de Trabajo. Pero, por sus importantes repercusiones fiscales (exenciones señaladas), lógica es la intervención del Ministerio de Hacienda en el expediente de clasificación. Es necesario, por tanto, delimitar la esfera de atribuciones de los respectivos Ministerios; en una palabra, fijar la competencia de ambos.

Los textos legales no pueden ser más claros. El artículo 2.º de la Ley de 6 de diciembre de 1941 y el artículo 2.º, apartado d), de la Ley de Ordenación de los seguros privados, lo dicen expresamente, sin que quepan dudas sobre este extremo. Para que una entidad pueda ser ca-

(3) Una referencia general al problema, en mi trabajo *El art. 20 del Reglamento de procedimiento económico-administrativo*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 61 (1952), pp. 7-10.

lificada de Mutualidad laboral es necesario que soliciten la aprobación de sus estatutos del Ministerio de Trabajo. Pero éste no podrá acceder a la aprobación y subsiguiente inscripción en el Registro especial sin informe previo del Ministerio de Hacienda. Y en el caso de que surja discrepancia entre ambos departamentos ministeriales, la misma será resuelta por el Consejo de Ministros previo informe del Consejo de Estado.

Por tanto, el Ministerio de Trabajo no puede, sin informe del Ministerio de Hacienda, clasificar como Mutualidad labóral a una entidad. Y, viceversa, el Ministerio de Hacienda tampoco puede por sí solo considerar Mutualidad a una entidad. Pues bien: si esto es así respecto de la clasificación, lo mismo ha de ocurrir para modificar una clasificación ya efectuada. En consecuencia, una vez inscrita en el Registro de Mutualidades de la Dirección General de Previsión una entidad, tal inscripción tiene efectos frente a todos, sin que pueda discutirse por ningún otro órgano administrativo, ni tampoco por los órganos del Ministerio de Hacienda. Si éste estimara que fué errónea la inscripción de una Mutualidad, no puede por sí solo modificar el carácter de la misma. Lo único que podría hacer es solicitar del Ministerio de Trabajo la cancelación de la inscripción, dirimiéndose las posibles discrepancias por el procedimiento previsto en el artículo 2.º de la Ley de Seguros de 16 de diciembre de 1954. Pero lo que es indudable, con arreglo al régimen de competencias, es que el Ministerio de Hacienda no puede por sí solo modificar una clasificación, que debe hacer de acuerdo con el de Trabajo.

3. *Conflicto entre el Registro de Mutualidades y el de entidades aseguradoras.*—Lo dicho en el apartado anterior permite resolver adecuadamente los conflictos que pudieran surgir entre dos inscripciones: una, en el Registro de Mutualidades de la Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo, y otra, en el Registro de entidades aseguradoras de la Dirección General de Seguros (4). En aquellos casos en que, inscrita una Mutualidad en el primero, es inscrita después en el segundo, invadiendo el Ministerio de Hacienda las atribuciones del Ministerio de Trabajo, ¿qué inscripción debe prevalecer? Indudablemente, la primera. Y esto por las siguientes razones:

a) Porque el Registro de Mutualidades implica una verdadera clasificación de una entidad a todos los efectos, de aquí la garantía de la intervención del Ministerio de Hacienda, a diferencia del Registro de entidades aseguradoras, en que se busca únicamente la publicidad de cuáles entidades tienen tal carácter (cfr. art. 17 de la Ley de Seguros).

(4) Los conflictos entre inscripciones de Registros de distinto carácter son frecuentes en nuestra vida jurídica. Baste recordar el ejemplo más característico: los conflictos entre Registro de la propiedad y Catálogo de montes de utilidad pública, que tanto ha preocupado a la doctrina.

b) Porque la segunda inscripción se haría con incompetencia del Ministerio de Hacienda, ya que él, por sí solo, no puede modificar la clasificación de una entidad.

4. *Efectos de la clasificación de Mutualidad laboral.*—Una vez inscrita una Mutualidad en el Registro de la Dirección General de Previsión, y mientras permanezca viva tal inscripción, goza de tal carácter y, por consiguiente, de los beneficios inherentes a las mismas. Concretado este principio general a la esfera fiscal, quiere decir que, en tanto esté vigente la inscripción de una Mutualidad en aquel Registro, gozará de las exenciones inherentes a tales entidades. Los órganos del Ministerio de Hacienda no pueden discutir la clasificación, ni gravarlas con tributos de que están exentas. El Ministerio de Hacienda lo único que podrá hacer, como antes se dijo, es —si estima que fué indebida la clasificación— solicitar una cancelación de la inscripción y, una vez cancelada o revocada (si surgen circunstancias que así lo aconsejan), llevar a cabo la imposición. Pero en tanto una Mutualidad sea Mutualidad laboral con arreglo al Registro especial, goza de las exenciones antes señaladas. En efecto:

a) La legislación es clara y concluyente. Cuando se refiere a las exenciones de estas entidades, lo hace en función de su inscripción en el Registro de la Dirección General de Previsión. La inscripción en el mismo es suficiente para gozar de la exención. Así lo establece, respecto de la Tarifa I de Utilidades, en general, la Ley de 16 de diciembre de 1954, en su artículo 1.º, apartado e). Con arreglo al mismo basta haber sido autorizada como tal Mutualidad por el Ministerio de Trabajo para que las pensiones que paguen a sus asociados no resulten gravadas por la expresada tarifa. Y también se considera que la inscripción permite gozar de la exención en la Ley de 6 de diciembre de 1941, artículo 10, y Decreto de 10 agosto 1954, artículo 7.º

b) Y éste parece ser el criterio de la sentencia comentada de 17 de junio de 1955, cuando en su quinto considerando establece: «Que a los efectos de clasificación que para la exención tributaria dicha exigían los artículos 2.º y 10 de la Ley últimamente citada, ha de tenerse en cuenta que las disposiciones transitorias 1.ª y 2.ª de su Reglamento de 26 de mayo de 1943 imponían la condición de elevar los Estatutos ajustados a la Ley al Ministerio de Trabajo para su aprobación, ha de deducirse que este requisito fué cumplido por la Mutualidad demandante, pues en la Orden de dicho Ministerio de 30 de noviembre de 1951, que tuvo que producirse previo informe del Ministerio de Hacienda, según el artículo 2.º de la Ley de 1941, relaciona que a los fines de las exenciones tributarias concedidas por la Ley de 6 de diciembre de 1941 se clasificaba a la entidad demandante «Mutualidad»..., lo cual ratifica lo expuesto con an-

terioridad de que la expresada asociación autorizada e inscrita por el Ministerio de Trabajo como dependiente de él por su carácter de previsión estaba comprendida en la exención por contribución de Utilidades declarada por el artículo 10 en relación con el primero de la Ley sobre Mutualidades y Montepíos y artículo 54 de la Ley vigente de Accidentes del trabajo y 230 de su Reglamento.»

JESÚS GONZALEZ PEREZ

Profesor adjunto de Derecho administrativo.

