

Bicentenario de la Inspección de los Servicios “Pasado, presente y futuro de la rendición de cuentas”

Salón de Actos del Instituto de Estudios Fiscales
7 de abril de 2022
11:40 - 12:30 h. Tercera ponencia

El Decreto de 1821 y el nacimiento de la moderna administración de la
Hacienda Pública

D. Francisco Comín Comín

Académico correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

DECRETO LXXVIII.

DE 29 DE JUNIO DE 1821.

Sistema administrativo de la Hacienda pública.

Las Córtes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado lo siguiente sobre el orden de administración de la Hacienda pública.

Disposiciones generales.

ART. 1.º Las facultades de dirigir y administrar estarán á cargo de Direcciones generales en la Corte, y de Directores particulares, Visitadores, Contralores, Administradores, Guardaalmacenes y Expendedores en las provincias. Administradores y Contadores en las sa-

Indice

- I) Las grandes aportaciones históricas del trabajo de José Aurelio García Martín.
- II) La tromba de normas sobre la inspección: una cada tres años.
- III) La revolución burguesa y los regímenes constitucionales.
- IV) El primer sistema de Hacienda Pública de 1821.
- V) El Estado administrativo del régimen constitucional frente al Estado contratista del Antiguo Régimen.
- Conclusiones

José Aurelio García Martín, *Hitos de la evolución histórica de la Inspección de los Servicios de Economía y Hacienda.*

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Inspgral/Bicentenario/HitosIS.pdf>

- A) Estoy de acuerdo con JAGM en casi todo el contenido de su artículo:
 - 1) Defiendo la relevancia que tiene “el conocimiento de la historia de las instituciones financieras y económicas” para los cargos públicos.
 - 2) Sostengo que “los problemas y las cuestiones básicas” que se discuten en la actualidad sobre los retos futuros de la inspección de los servicios y la rendición de cuentas “llevan ya sobre la mesa más de un siglo”.
 - Como los grandes hacendistas, JAGM es capaz de sacar lecciones de la historia para afrontar los problemas del presente.
- B) Quiero agradecer la invitación a presentar esta ponencia a Francisco Valencia.
- C) También agradezco las sugerencias que , junto el propio Valencia, Ángel Esteban y José Aurelio García Martín me hicieron en una entrevista telemática, encaminando la ponencia en “poner en valor el decreto de 1821”.

I) Las grandes aportaciones históricas del trabajo de José Aurelio García Martín

- 1) Rasgos de la moderna inspección de los servicios
- 2) Etapas de la conformación de la inspección de los servicios.

1.- Rasgos de la moderna inspección de los servicios

- Las ideas centrales del trabajo de Garcia Martín.
- 1) Es inútil buscar la partida de nacimiento de un cuerpo funcional.
- 2) Las funciones básicas o permanentes de la inspección de los servicios.
- 3) En el período de transición (entre 1821 y 1932) se solaparon las funciones de los inspectores de servicios y las de los inspectores tributarios.
- 4) Los volantazos legislativos en “las cuestiones adjetivas” de la inspección de los servicios del MdH

1.- Es inútil buscar la partida de nacimiento de un cuerpo funcional

- Es inútil buscar la partida de nacimiento de un cuerpo funcional, pues siempre es posible encontrar antecedentes remotos y, además, **las funciones asignadas a un cuerpo no surgen por generación espontánea**, sino que surgen de largos procesos legislativos, mediante el método de prueba y error, que, en este caso, tratan de dar **respuesta a “una necesidad históricamente creciente de asegurar la limpieza y rentabilidad de la administración de los recursos públicos”**.
- Desde 1821, todos los ministros de Hacienda con alguna relevancia han tratado de atender a esta necesidad de establecer los mecanismos y los empleados que mejoren la eficiencia y la probidad tanto en la recaudación de tributos como en la gestión de los recursos públicos.

2.- Las funciones básicas o permanentes de la inspección de los servicios

- Las funciones básicas de la inspección de los servicios apenas han cambiado, centrándose en **función de auditoría funcional (más que financiera) de otros empleados públicos**, a la se han añadido otras funciones complementarias, como las de monitorización (control permanente) de los servicios, **las de información y asesoramiento** de las autoridades ministeriales, así como **las de “suplencia” de otros empleos públicos y la realización de necesidades imprevistas**, nuevas o descuidadas por otras administraciones.
- La inspección moderna de los servicios se ha caracterizado por **ser permanente**, dejando de centrarse en auditorias esporádicas, y **centrándose en los aspectos gubernativos y administrativos**, dejando atrás, los antiguos cometidos relacionados con las cuestiones judiciales y las visitas ocasionales, desencadenadas por encargos no reglados de la autoridad ministerial.

3.- En el período de transición (entre 1821 y 1932) se solaparon las funciones de los inspectores de servicios y las de los inspectores tributarios.

- En el período de transición entre 1821 y 1932, las funciones de los inspectores de servicios se han solapado con las de los inspectores tributarios, por las propias características del sistema tributario y por el estado embrionario de la organización de la gestión tributaria.
- Si hoy en día es inconcebible mezclar la investigación tributaria y la inspección de los servicios, en el siglo XIX era inevitable que ambas funciones fueran complementarias, e incluso realizadas por los mismos empleados públicos.
- La transformación del sistema tributario y el desarrollo de los distintos cuerpos de la inspección tributaria fue delimitando sus funciones y haciendo necesaria la independencia de la inspección de los servicios de los centros y de los cuerpos recaudadores.

4.- Los volantazos legislativos en “las cuestiones adjetivas” de la inspección de los servicios del MdH

- Frente a la relativa estabilidad de las funciones asignadas históricamente a la inspección de los servicios del Ministerio de Hacienda, las cuestiones “adjetivas” han sufridos incontables cambios, con una alta frecuencia hasta en este periodo de formación entre 1821 y 1932, dando unos volantazos legislativos extravagantes, en ocasiones realizados por un mismo ministro de Hacienda.
- Estas cuestiones adjetivas que sufrieron una alta inestabilidad se dividen en dos:
 - 4.1.- El alcance territorial y la dependencia orgánica o funcional de la inspección de los servicios.
 - 4.2.- El soporte organizativo y el rango; el grado de profesionalización de los inspectores; sus capacidades y facultades legales.

4.1.- El alcance de la inspección y la dependencia orgánica o funcional de la inspección de los servicios

- Los puntos centrales de las reformas (los dilemas irresolubles):
- El alcance de la inspección podría ser general o especial,
 - General para actuar sobre todos los servicios
 - Especial organizada por áreas de actividad, o centrarse en algunos organismos o en los territorios;
- La dependencia orgánica o funcional de la inspección de los servicios dependía del alcance:
 - Si general la dependencia directa se colgaba del ministro o del subsecretario;
 - Si especial, la función era asignada directamente a los centros funcionales o a los órganos ejecutivos provinciales.

4.2.- El soporte organizativo y el rango; sus capacidades y facultades legales.

- A) El soporte organizativo y el rango:
 - Originalmente, el rango de los Inspectores **debía ser tan alto, al menos**, como el de los titulares de los órganos inspeccionados:
- B) Facultades:
 - Inicialmente, en **su función como “vicario del ministro”** las facultades de los inspectores de servicios eran **información, gestión, disciplinarias y ejecutivas**;
 - Luego, fueron centrándose hacia facultades de análisis e investigación, información y propuesta.

2) Las etapas del desarrollo de la inspección de los servicios del MdH.

- 1) El origen (1821) de la función fue anterior al nacimiento de la institución inspectora (la IGHP en 1881).
- 2) La etapa formativa de la moderna inspección de los servicios del Ministerio de Hacienda (1821-1932).
- 3) El desarrollo de la inspección de los servicios entre 1941 y la actualidad.

1) El origen (1821) de la función fue anterior al nacimiento de la institución inspectora (la IGHP en 1881).

- A) La partida de nacimiento de **la Inspección General** de la Hacienda Pública tiene fecha: el 24 de febrero de 1881, por el Real Decreto de Juan Francisco Camacho.
- B) Mayores problemas plantea el punto del **nacimiento de la función**, o funciones, de la moderna inspección de los servicios (o del inspector moderno),
 - pues diversos autores proponen diversas fechas: **1821**, 1845 o 1849.
- C) José Aurelio García Martín nos ilumina **el tortuoso camino** recorrido en ese proceso histórico de maduración de una inspección de los servicios moderna estudiando todas las normas legales y marcando las fases, de corto plazo, fundamentales del mismo.
 - Como en otros terrenos de la Hacienda, la historia de los inspectores de servicios en los siglos XIX a XXI revela una incesante agitación legislativa va configurando, con dramáticos avances y retrocesos, la definición actual de sus funciones ya evidente en 1932.

2) La etapa formativa de la moderna inspección de los servicios del Ministerio de Hacienda (1821-1932)

- Según García Martín, la etapa formativa de la moderna inspección de los servicios del Ministerio de Hacienda en España comprendió entre 1821 y 1941:
- 1821: se realiza **el primer sistema de Hacienda liberal** primer decreto donde aparece el precedente del inspector de los servicios moderno liberal (o de su función)
- 1941, cuando **se refrenda el sistema de Hacienda de 1932**, donde la inspección de los servicios del Ministerio de Hacienda ya tenía una configuración básica actual; en este año queda ya consolidado el concepto actual de la inspección de los servicios.

II) La tromba de normas sobre la inspección: una cada tres años

- Entre 1821 y 1932, García Martín analiza las 42 normas legales aprobadas en La Gaceta de Madrid (BOE) sobre la inspección de los servicios del Ministerio de Hacienda.
 - Este supone que se aprobó una norma sobre la inspección cada 2,85 años; es decir cada 34 meses.

1) La alta rotación de los ministros de Hacienda

- Una primera explicación radica en la alta rotación de los titulares de la cartera de Hacienda:
 - entre 1821 y 1932, en ningún régimen político la permanencia media de los ministros de Hacienda llegó a esos 34 meses.

CUADRO 1
 ROTACIÓN DE LOS MINISTROS DE HACIENDA (1808-1996)

| <i>Periodo histórico</i> | <i>Permanencia media de los ministros de Hacienda (meses/cambio de ministro)^a</i> |
|--|--|
| Guerra de la Independencia (1808-1814) | 4,5 |
| Fernando VII (1814-1820) | 6,3 |
| Trienio liberal (1820-1823) | 2,4 |
| Fernando VII (1823-1833) | 24,8 |
| Regencias (1833-1844) | 3,2 |
| Década moderada (1844-1854) | 5,3 |
| Bienio progresista (1854-1856) | 3,7 |
| Unión Liberal y moderados (1856-1868) | 8,4 |
| Sexenio democrático (1868-1874) | 3,9 |
| Alfonso XII y regencia (1875-1902) | 13,6 |
| Alfonso XIII (1903-1923) | 5,7 |
| Dictadura (1923-1930) | 14,8 |
| República (1931-1936) | 6,2 |
| Franquismo (1939-1975) | 54,4 |
| Monarquía y democracia (1976-1996) | 34,9 |

a Si cambia el gobierno pero permanece el ministro de Hacienda, se contabiliza sólo un ministro.

2) el eterno dilema ¿quién inspecciona al inspector?

- La evolución histórica de los inspectores de servicios del Ministerio de Hacienda muestra que la historia fiscal no sigue una trayectoria lineal.
 - Porque hay intereses creados que prefieren una recaudación tributaria insuficiente y deficiente.
 - Porque los contribuyentes no reciben con los brazos abiertos a los recaudadores e inspectores fiscales.
 - Porque a los inspectores y recaudadores no les gusta que haya visitadores o inspectores de servicios merodeando a su alrededor.
 - Y finalmente, si tiene que haber inspectores de los servicios, mejor que dependan jerárquicamente del centro que del ministro.

3) Las guerras interminables y la inestabilidad política

- Napoleón difundió en la Europa continental las reformas que instauraron el régimen constitucional liberal y las instituciones capitalistas.
- Como en Europa, la invasión de España por los ejércitos de Napoleón provocó la Guerra de la Independencia que provocó cambios decisivos entre 1808 y 1874: sucesivas guerras, revoluciones y contrarrevoluciones; repetidos cambios de régimen (absolutista y liberal) y rápidos cambios de gobierno.

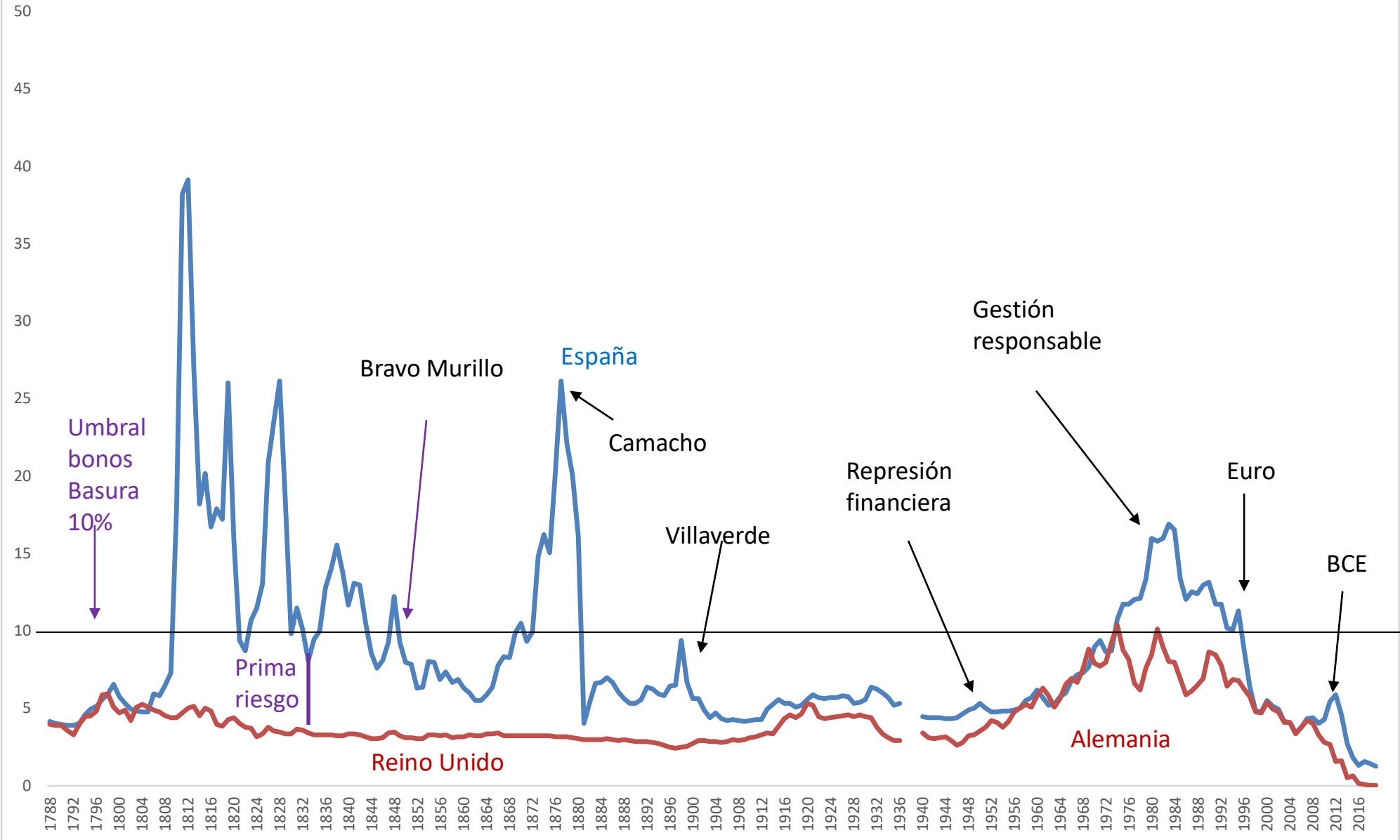
Una guerra civil interminable (1808-1875)

- Las guerras y pronunciamientos ocurridos entre 1808 y 1876 pueden interpretarse como una guerra civil irresuelta iniciada por Napoleón:
- 1) Guerra de la Independencia y Cortes de Cádiz (1808-1814): una guerra de patriotas contra afrancesados.
- 2) Primera restauración absolutista (1808-1814): la paz de los cementerios, los presidios o el exilio de los liberales.
- 3) Trienio Constitucional (1820-1823): reina Fernando VII bajo la Constitución de 1812 (Cortes)
- 4) Segunda Restauración absolutista de Fernando VII (1824-1833): de nuevo, depuraciones y exilio.
- 5) Primera Guerra Carlista (1833-1840): se impone el Régimen liberal y constitucional.
- 6) Gobiernan dos partidos ya inequívocamente liberales, pero hubo golpes de Estado y revueltas revolucionarias que crearon el Bienio Progresista (1854-1856) y el Sexenio Democrático (1868-1874).
- 7) La restauración de la dinastía Borbón trae el pacto y el turno pacífico de los partidos.

4) La quiebra de la Hacienda pública: absolutista y constitucional.

- ¿Estado fallido o Estado débil?
- Los bonos basura
- Los altos déficits presupuestarios exigieron fuertes emisiones de deuda pública, cuyas cargas financieras no pudieron ser pagadas por el Estado, en bancarrota hasta 1851 (el arreglo de Bravo Murillo) como muestran los altos rendimientos de la deuda pública superiores al 10%.

Gráfico 11 Rendimiento (Yield) del bonos a 10 años (Porcentaje anual)



III) La revolución burguesa y los regímenes constitucionales.

- Los efectos a más largo plazo de la invasión de Napoleón fueron las reformas institucionales introducidas por la revolución liberal, iniciada por el gobierno de José Bonaparte (Constitución de Bayona) y por los gobiernos patriotas (Constitución de Cádiz):
- la Guerra de la Independencia inició “la revolución liberal” y la construcción del Estado liberal que establecieron las instituciones del capitalismo, propicias para la industrialización en España.

1) Las nuevas instituciones liberales: políticas, económicas y presupuestarias.

- 1) **Instituciones políticas:** Constituciones con división de poderes, Estado de derecho e igualdad de los ciudadanos ante la ley; la constitución de 1812 establecía la soberanía popular con sufragio universal; la Constitución de 1837 y las siguientes fijaron una soberanía compartida entre los propietarios (sufragio censitario) y el monarca, que mantenía poderes fundamentales como los de nombrar gobierno.
- 2) **Instituciones económicas:** la creación del mercado de factores de producción (tierra, trabajo y capital), la liberalización del mercado de productos (abolición de los gremios y de la tasa del trigo; declaración de la libertad de industria; libertad de comercio interior y liberalización del comercio exterior), la creación de la propiedad privada de la tierra (desamortización, desvinculación de mayorazgos, abolición de señoríos); el establecimiento del sistema monetario metálico y del sistema métrico decimal, así como de la legislación empresarial (sistema bancario, sociedades anónimas y bolsa).
- 3) **Instituciones públicas:** el Presupuesto liberal aprobado en Cortes, con responsabilidad política del ejecutivo; los principios clásicos de la tributación; la publicidad de las cuentas públicas.

3.- Las nuevas instituciones presupuestarias de la Hacienda Públicas.

- 1) La Real Hacienda fue sustituida por la Hacienda Pública; y los oficiales venales por empleados públicos.
- 2) Se abolieron los impuestos feudales y establecieron los principios tributarios liberales (responsabilidad del gobiernos ante las cortes (legalidad), generalidad (abolición privilegios), suficiencia (equilibrio), equidad proporcional, no doble imposición, economía recaudación y respecto a la privacidad del contribuyente).
- 3) Las reformas de Canga Argüelles de 1821 imitó el sistema tributario francés
 - Es el precedente del sistema fiscal de 1845 aprobado por Alejandro Mon, que permaneció hasta 1978.
- 4) Siendo contrarios a las empresas públicas, los liberales mantuvieron los monopolios fiscales (tabaco, sal, lotería) y las minas estatales (Almadén) para completar los ingresos públicos.

IV) El primer sistema de “Hacienda Pública” de 1821: diseñado por Canga Argüelles

- La “consolidación funcional de la inspección de los servicios” desde 1821.
- Presento dos hipótesis:
 - 1) aunque el decreto va firmado por el ministro de Hacienda Antonio Barata, fue concebido por José Canga Argüelles. Lo cual no obsta para que Barata sea quién deba merezca ser el autor material del decreto ya que consiguió la aprobación de la norma.
 - 2) el origen de las funciones actuales de los inspectores de los servicios está en el Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821, que creó el primer “sistema administrativo de la Hacienda pública”;

1) Las ideas tributarias de Canga Argüelles (1)

- 1) La reforma fiscal no arraigará sin una reorganización de la administración y recaudación de los tributos, que la hiciese simple y económica.
 - Para la gestión de los tributos "había de elegirse el medio más sencillo, más expedito, y menos costoso, economizando recaudadores". Canga buscaba un plan de recaudación que "economie hombres y excite su eficacia", para lo que proponía una reorganización del ministerio, de la tesorería, de las administraciones y tesorerías provinciales, de los resguardos, así como del código penal de la Hacienda.
- 2) Consideraba imprescindible crear un sistema de "cuenta y razón" y dar publicidad a las operaciones de Tesorería, para mejorar el crédito público y dar confianza al contribuyente.
 - Para ello propuso el establecimiento de un sistema de "cuenta y razón", que incluía el restablecimiento del Tribunal Mayor de Cuentas "en plenitud de funciones judiciales separadas del ejecutivo, con la misión de "conocer todo fraude o torpe manejo en la cobranza y distribución de las rentas y arbitrios".

1) Las ideas tributarias de Canga Argüelles (2)

- 3) Canga Argüelles defendió **el monopolio fiscal para el Estado**, acabando con las fiscalidades privadas (nobleza e Iglesia), para instaurar la territorial.
- 4) **El sistema tributario debía ser mixto**: había de contar con las contribuciones directas (territorial, industrial, comercial y mobiliaria), indirectas (consumos, aduanas y estancos) y algunas propiedades del Estado, aunque decidió por la privatización de muchos bienes nacionales.
- 5) Para "establecer un sistema justo de hacienda" había que elaborar "**un catastro** o estadística de España" para conocer "el estado económico de la nación".

2) El proyecto de reforma tributaria de José Canga Argüelles para el presupuesto de 1821-1822.

- En enero de 1821, Canga Argüelles propuso a las Cortes su plan tributario
 - El discurso “de la coletilla” de la Corona que abrió la segunda legislatura de las Cortes del Trienio, criticando al gobierno, provocó la crisis del gabinete, y Canga Argüelles salió del ministerio.
- La Comisión de Hacienda aceptó sus propuestas en el dictamen de 25 de abril de 1821,
 - el sistema tributario aprobado (con algún retoque) y fue incorporado al "Presupuesto del Segundo año económico" del Trienio (1821-1822).

3) La instrucción para el cobro de las contribuciones de Canga Argüelles

- Canga Argüelles defendía la determinación de las bases imponibles mediante signos externos.
- 1) Renunció a elaborar un catastro
- 2) Para el cobro de la contribución territorial Canga Argüelles redactó una **Instrucción** que encomendaba a los Ayuntamientos la formación de un registro de propietarios realizado con la participación de unos "peritos repartidores" que habían de calcular el rendimiento neto de las propiedades

V) El Estado administrativo del régimen constitucional frente al Estado contratista del Antiguo Régimen: los visitadores constitucionales.

- Estamos ante el primer “sistema administrativo” de la Hacienda Pública liberal en España.
- El decreto 78, de 29 de junio de 1821, de las Cortes estableció “el sistema administrativo de la Hacienda Pública”; el primero del Estado liberal:
 - 1) A nivel central en la Corte
 - 2) En las provincias.

1.- La primera administración pública de la Hacienda central liberal.

- El gobierno de la Hacienda pública correspondía al secretario del Despacho de Hacienda.
- 1) La Hacienda central e la Corte tendría los siguientes centros:
 - Dirección de contribuciones directas;
 - Dirección de impuestos indirectos y efectos estancados;
 - Dirección de aduanas y resguardo;
 - Dirección de la renta de Correos, portazgos y loterías,
 - Dirección de bulas, papel sellado, penas de Cámara y derecho de registro.
 - Tesorería General: las funciones de “recibir y distribuir” centralmente todos los recursos de la Hacienda Pública
 - Contaduría Mayor de Cuentas: encargada de “la toma de la cuenta y razón” de todas las rentas y de realizar las funciones de “recibir y distribuir” centralmente todos los recursos de la Hacienda Pública, gestionadas por “todos los centros y empleados” de la Secretaría del Despacho de Hacienda

2.- La primera administración provincial y local de la Hacienda Pública liberal.

- 1) Los intendentes en las capitales de provincias y los subdelegados en las cabezas de los partidos fiscales.
- 2) Los intendentes tendrían “superioridad jerárquica” sobre el personal administrativo (con sueldo fijo) de las direcciones provinciales (con “dependencia funcional” de las direcciones generales correspondientes y de la tesorería mayor).
- 3) De los directores particulares de cada provincia dependerían: **los visitadores**, contralores, administradores, guarda almacenes, expendedores, administradores y contadores de las salinas y fábricas de tabaco, los administradores y contadores de aduanas, los contrarregistros y resguardos en las costas y fronteras, los administradores de correos y loterías, los registradores y recaudadores de los registros, papel sellado, bulas y penas de cámara, así como los tesoreros provinciales.
 - **Los visitadores de primera clase recibirían un sueldo de 16.000 reales y los de tercera 12.000 reales**; sueldos inferiores a los percibidos por los tesoreros de la misma categoría (24.000 reales y 18.000 reales, respectivamente), pero superiores a los recibidos por los contralores y los pagadores (10.000 reales sin distinción de clase).
- 4) Los subdelegados de distrito tendría a sus órdenes un depositario de rentas, que serían “sujetos de arraigo” del territorio correspondiente a la subdelegación o, en su defecto, en personas que gozasen de “otro sueldo”

Los visitadores eran unos empleados públicos

- El sistema administrativo de la Hacienda Pública creado en 1821 establecía que todos los empleos mencionados expresamente en “la planta” del ministerio tendrían el sueldo fijado y serían considerados como **empleados públicos**.
- El decreto de 1821 insistía que los sueldos se reconocían a “los empleos” (directores, intendentes, subdelegados, **visitadores**, contralores, administradores), pero no a las personas que los ocupaban, que podían ser cesadas, pasando a ser cesantes, salvo en ciertos casos en que hubiese un “despido disciplinario o patriótico”.
- El decreto de junio de 1821 también confirmaba que el gobierno proveería todos aquellos empleos de sueldo fijo en “los empleados existentes y cesantes con sueldo” que tuvieran “la actitud y circunstancias” previstas en los decretos de las Cortes.

3.- Tesorería única, contabilidad de partida doble y rendición de cuentas.

- El decreto de junio de 1821 establecía:
 - 1) La tesorería única en Hacienda
 - 2) La centralización de los recursos y de las órdenes de pago.
 - 3) En cuanto a la **intervención y rendición de cuentas, el decreto de 1821 establecía para todos los empleos, recaudadores, expendedores y tesorerías el sistema “de cuenta y razón de partida doble”.**
 - 4) **Los tesoreros de provincia y los pagadores del Ejército habrían de rendir cuentas directamente a la Contaduría Mayor de Cuentas en la Corte,**
 - que comprobaría “recíprocamente” las cuentas de la Tesorería General con las particulares de los tesoreros de provincias y los pagadores del Ejército, contrastándolas, asimismo, con los libramientos hechos por los distintos secretarios del despacho, adecuadamente visados por el secretario de Hacienda

4.- La tutela de la dirección provincial de contribuciones directas para la recaudación de la contribución territorial: los contralores.

- Para realizar la formación de los cuadernos generales de la contribución territorial, las direcciones provinciales de contribuciones directas deberían “dirigir a los repartidores” de cada municipio y estudiar las reclamaciones de los contribuyentes.
- Los agentes para controlar la realización de los cuadernos de riqueza y el cobro de la territorial eran los contralores, que debían recorrer los pueblos de su territorio para:
 - 1) “asesorar y organizar” con los alcaldes el nombramiento de los repartidores, y asesorar la actuación de estos, debiendo ocuparse también de la tramitación y de dar el visto bueno a los cuadernos, para después enviarlos al director provincial, con el fin de que este realizase “las nóminas de contribuyentes”, sacadas de aquellos cuadernos generales.
 - 2) realizar comprobaciones y operaciones que le encargasen el intendente y el director de contribuciones, así como de informar a este último de todo lo que pudiera favorecer “el cobro de las contribuciones” y de “todos los abusos” en el reparto de las contribuciones de los que “tuviera conocimiento”.

5) Las funciones de los visitadores de la contribución territorial.

- 1) La función principal del visitador de contribuciones directas de las provincias era “vigilar la conducta de los contralores”, teniendo la obligación de recorrer la provincia tres veces al año, para redactar los respectivos informes, uno por cada contralor, dirigidos al director provincial de contribuciones directas.
- 2) Otra función de los visitadores era suplir a los contralores, cuando estuviesen ausentes o enfermos, y desempeñar interinamente la función de los directores provinciales, por motivos de vacancia de la plaza o de ausencia o enfermedad del titular.
- 3) Una tercera función de los visitadores era recoger en sus viajes “diversa información”, como los datos sobre la extensión y población de los distritos, sobre el estado de la agricultura y el comercio, que sirvieran para suministrar al gobierno y a las Cortes “las luces que necesitan para perfeccionar el sistema de impuestos”.
- Los directores de provincia tendrían que informar con frecuencia al director general del ministerio del curso de sus operaciones y de las labores realizadas del visitador, enviando la información pertinente que sirviera para perfeccionar el sistema contribuciones directas, y también de los abusos que notasen.

6.- La organización de la recaudación de en las patentes y los consumos.

- La recaudación de la contribución industrial (de patentes) y del impuesto de consumos compartían algunos rasgos con el impuesto territorial, pero carecían de contralores y de visitadores.
- En ambos casos las facultades y obligaciones asignadas a los repartidores serían desempeñadas directa y totalmente por los alcaldes y ayuntamientos constitucionales; en la de patentes, el reparto se dejaba a la opción de los gremios.

7.- Los visitadores para el resguardo de aduanas y efectos estancados

- Para la persecución del contrabando de aduanas y de los efectos estancados, el decreto de 1821 también aprobó la planta, número y las dotaciones del “resguardo” establecidos por el reglamento de 1 de diciembre de 1820.
- El reglamento de 12 de febrero de 1821, preveía la creación de un inspector y varios subinspectores para el resguardo, pero el decreto de junio prescindió de los mismos, optándose porque “el inspector de los resguardos” fuese el propio director de Aduanas, pues para desempeñar esta función “habría en la subsecretaría una mesa con personas versadas en el gobierno interior de los cuerpos militares”.
- Eso sí, el decreto de junio de 1821 establecía la creación de **seis visitadores de aduanas y resguardos**, los cuales habrían de **vigilar continuamente y visitar anualmente las aduanas y los resguardos**, bajo las órdenes e instrucciones del secretario del despacho de Hacienda y del director general de impuestos indirectos y rentas estancadas..

8.- Las administraciones de las rentas de correos y loterías, con sus interventores y visitadores.

- El decreto de 1821 establecía que el gobierno nombraría **un visitador para ejecutar todas las reformas en el ramo de correos y loterías**, en los siguientes asuntos:
- 1) En la calificación de las administraciones en principales o subalternas, así como en el establecimiento del porcentaje que debían cobrar los administradores, como ingreso proporcional.
- 2) en base a la propuesta del visitador, el gobierno presentaría a las Cortes una “nueva tarifa” para las cartas, en la cual los precios se ajustarían proporcionalmente a las distancias,
- 3) lo mismo se haría para el establecimiento de “un sistema de cuenta y razón” uniforme para todas las administraciones, que asegurase la exactitud de la recaudación en los valores y el mejor “servicio público en la correspondencia”, partiendo en la medida de lo posible del principio de que “los cargos se hiciesen en el punto de salida de las cartas”.
- 4) El visitador también debía proponer “las mejoras” de que fuera susceptible la renta de correos y loterías.

9) El Visitador de la dirección general de registro, penas de cámara, bulas y papel sellado.

- El decreto de 1821 ordenaba que se estableciese, en cada provincia, un visitador en la dirección particular de registro, penas de cámara, bulas y papel sellado con **las facultades necesarias** para ejercer sus funciones, que serían:
 - 1) Recorrer “de continuo” los pueblos donde hubiera registro para reconocer sus libros y diese “cuenta y razón” de los mismos, examinar los oficios de los escribanos, los procesos y protocolos, asegurarse del cumplimiento de la ley y de su conformidad con los asientos de los registradores, y para dar parte de todo ello al administrador del “registro provincial”.
 - 2) Remitir ensualmente a la Dirección General de la corte “relaciones exactas del resultado de sus visitas para comprobar los estados de recaudación y cuentas de los registradores”,
 - 3) Informar a la misma de “los abusos o desórdenes que notasen en los registradores”.

Conclusiones

- Los visitadores en su acepción liberal en 1821 son los precursores de los inspectores de servicios del Ministerio de Hacienda, pues ya definía las funciones básicas de los futuros inspectores de los servicios.
- Asimismo, lo más relevante políticamente del decreto de 1821 fue que establecía los “visitadores constitucionales”, pues eran visitadores de la Hacienda Pública (ya no eran visitadores de la Real Hacienda)

Las diferencias fundamentales entre los visitadores constitucionales de Hacienda establecidos en 1821 y los visitadores del Antiguo Régimen

- 1) Los visitadores constitucionales eran empleados de la hacienda pública “con sueldo fijo”, encuadrados en la plantilla de las intendencias provinciales del Ministerio de Hacienda.
- 2) Sus funciones diferían, pues carecían de capacidad judicial y su objetivo fundamental era ejercer una inspección regular y permanente sobre otros empleados públicos de la intendencia provincial, debiendo emitir informes regulares sobre la actuación de otros empleados; en sus visitas a los distritos debían recoger información sobre el funcionamiento de la recaudación impositiva y de la probidad o las posibles irregularidades de los agentes fiscales encargados de la recaudación; así como sobre las capacidades de producción imponible de las poblaciones visitadas; también debían informar sobre los medios y medidas que podría adoptar el gobierno de la nación para fomentar la riqueza; debían proponer reformas concretas sobre determinados ramos.
- 3) Los visitadores constitucionales dependía orgánicamente de los intendentes provinciales, siendo otra de sus funciones sustituir a estos (y también a los contralores) cuando los titulares estuvieran de baja o la plaza estuviera vacante.

La responsabilidad y la “rendición de cuentas” del ministro de Hacienda ante las Cortes.

- La Real Hacienda del absolutismo era irresponsable y arbitraria, pues las decisiones la tomaba el monarca en consultas planteadas por el Consejo de Hacienda, o en órdenes directas (vía ejecutiva) al Secretario del Despacho de Hacienda, el Superintendente de Rentas o el Tesorero Mayor (organismos sin relación orgánica entre ellos).
- Por el contrario, en los regímenes constitucionales, el Secretario del Despacho de Hacienda era responsable ante las Cortes, cuerpo legislativo ante el que eran “responsables” todos los miembros del Gobierno.
- El establecimiento de los primeros visitadores del Ministerio de Hacienda fue un acto legislativo de unas Cortes elegidas por sufragio universal, como ordenaba la Constitución de 1812.

DECRETO LXXVIII.

DE 29 DE JUNIO DE 1821.

Sistema administrativo de la Hacienda pública.

Las Córtes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado lo siguiente sobre el orden de administración de la Hacienda pública.

Disposiciones generales.

ART. 1.º Las facultades de dirigir y administrar estarán á cargo de Direcciones generales en la Corte, y de Directores particulares, Visitadores, Contralores, Administradores, Guardaalmacenes y Expendedores en las provincias. Administradores y Contadores en las sa-